

DE STAAT VAN DE VERZORGINGSSTAAT IN BELGIE OMSTREEKS 2015

DOOR | **JOZEF PACOLET EN FREDERIC DE WISPELAERE¹**

HIVA, Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving, KU Leuven

1. INLEIDING

De beoordeling van de evolutie van de Belgische verzorgingsstaat gedurende de laatste vijf jaar kan niet los worden gezien van de nood om tegelijk achteruit en vooruit te kijken. Het eerste komt overeen met de oorspronkelijke ambitie om te zien hoe het proces van Europese economische integratie een invloed heeft gehad op de evolutie van de verzorgingsstaat. Het impliceerde achtereenvolgens de intrede in de monetaire unie, de fiscale vermoeidheid daarna, dan de periode van eerst een financiële en dan een economische en overheidsschuldencrisis met finaal de 'return of the deficit' (De Callataÿ en Thys-Clément, 2012). Die crisis duurde tot het moment dat Europa een volledige reeks instrumenten invoerde voor de vrijwaring van duurzame openbare financiën, dat centraal is komen te staan in het Europese beheer van deze crisis.

Dit overzicht van de verzorgingsstaat in België beschrijft de situatie van de periode 2007 tot nu. We zullen eerst de macro-economische situatie en dan die van de arbeidsmarkt beschrijven, om dan verder in te gaan op de financiering van het sociale zekerheidsstelsel en de grote veranderingen in het pensioenstelsel, de gezondheidszorg en de langdurige zorg. Tot daar het achterom kijken. We eindigen met enkele voorbeelden hoe we de statistieken die Europa ons verstrekt over de toekomst van de verzorgingsstaat, moeten interpreteren.

2. BESLUITEN VAN HET VORIGE VERSLAG OVER BELGIE

In het eerste en tweede overzicht van de verzorgingsstaat in België kwamen we tot het besluit dat de economische groei aanhield, ondanks het gevoel dat de economische crisis nooit weg was geweest sinds de eerste en tweede oliecrisis (Pacolet en Versieck, 1997; Pacolet, 2003). Tezelfdertijd had de Belgische economie, net als vele andere Europese economieën, gekozen voor sterk productieve sectoren, die een lage inzet van arbeid impliceren. Sinds de jaren zeventig keerde volledige werkgele-

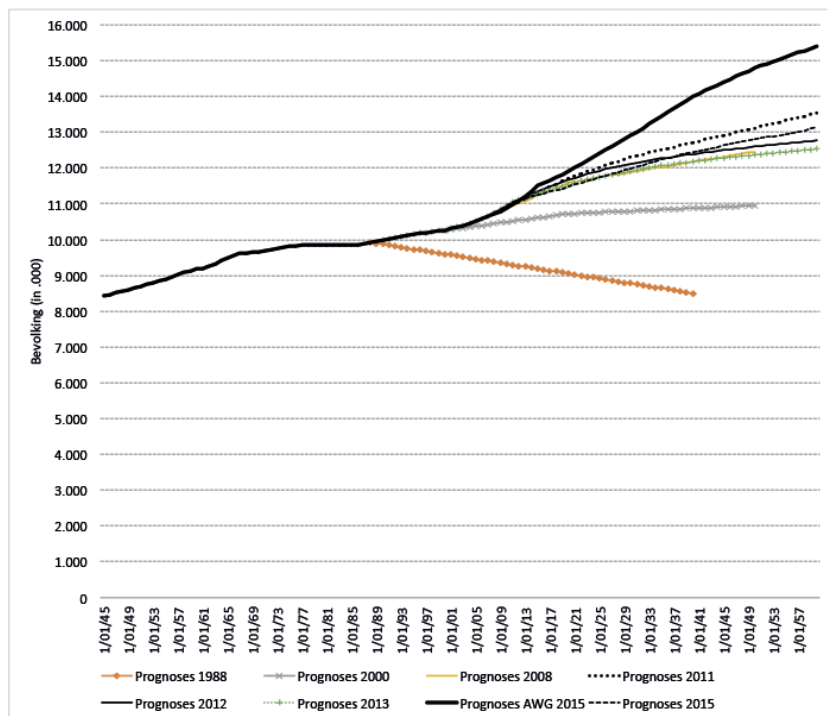
(1) We willen graag onze collega Annelies De Coninck bedanken voor haar hulp bij de gegevensverzameling in een vroegere jaargang van deze conferentie.

genheid nooit meer terug. De aanhoudende massale werkloosheid deed elk werkgelegenheidsbeleid uitschijnen als te weinig en te laat. Dit impliceerde een enorme rol van, noem het zelfs macro-economisch stabilisatiebeleid, inkomstenherverdeling door de sociale zekerheid. We kwamen tot het besluit dat de financiering van de sociale zekerheid constant onder druk stond, vooral omdat de bijdragen werden verminderd. Een verdere belastingvermindering kwam echter te laat of men zou ook kunnen zeggen te vroeg, aangezien schuldvermindering de hoogste prioriteit had moeten blijven. Zijn er dingen veranderd in de laatste tien jaar (zie ook Pacolet en Coudron, 2006)?

3. DEMOGRAFIE, ECONOMISCHE GROEI EN SOCIALE BESCHERMING

3.1. BELANG VAN DE METING VAN HET BBP PER CAPITA

Terwijl beschouwingen over de evolutie van de verzorgingsstaat meer dan twee decennia lang overheerst werden door een context van afnemende of stabiele bevolkingscijfers, wijzen de nieuwe demografische prognoses één na één op een grotere toename. Die demografische scenario's worden onder andere beïnvloed door een buitengewoon hoge immigratie en intra-Europese migratie, ook getriggerd door de economische crisis. De Europese Commissie maakt in haar belangrijke referentiewerk over de duurzaamheid van overheidsfinanciën, 'The 2015 Ageing Report', zelfs een hypothese van een bevolkingsgroei voor België tot 15 miljoen tegen 2060. In België zelf zijn de hypothesen behoudsgezinder (Studiecommissie voor de vergrijzing, 2015). Maar zelfs de voorbije evolutie is al opmerkelijk. Gedurende de laatste 20 jaar, en die zal nog stijgen volgens de hypothesen voor de komende jaren, is de totale bevolkingsgroei gelijk aan 1,1 miljoen, zelfs iets meer dan het hoogste cijfer in de naoorlogse babyboomperiode (zie figuur 1). Bij het zien van die verschillende demografische scenario's gebruiken we de boutade dat zowel bij een afnemende, stabiele of toenemende bevolking, de problemen van een vergrijzende maatschappij grotendeels dezelfde blijven, maar op een hoger niveau nu de bevolking aanzienlijk zal toenemen.

FIGUUR 1: DEMOGRAFIE: 1995-2015 DE GROOTSTE NAOORLOGSE BEVOLKINGSTOENAME

Bron: 2015 Ageing Report en nationale demografische prognoses.

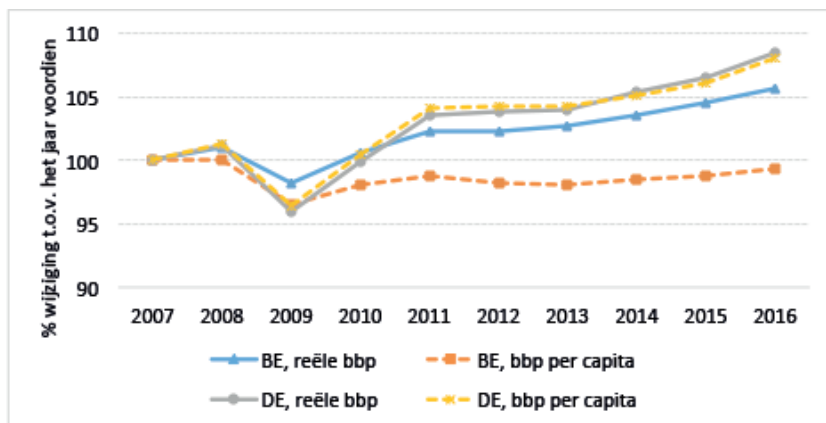
Zelfs na een van de grootste financiële en economische crisissen blijft het beeld van het verleden en heden overheerst door de enorme stijging van het bbp in reële termen. De vroege jaren 2000 droegen jaar na jaar bij aan het nationale inkomen. In 2002 leidde de crisis tot een eerste vertraging, en 2009 impliceerde een daling van het nationale inkomen met zo'n 3%. Een negatief groeicijfer was ongezien sinds het begin van de jaren tachtig ('81-'83). De prognoses na 2009 kondigden een heropleving aan. In werkelijkheid werd de financiële crisis gevolgd door een overheidsschuldencrisis, die de Belgische financiële sector trouwens opnieuw heeft getroffen, waardoor bijkomende maatregelen nodig waren om de financiële sector te vrijwaren. De dubbele terugval van economische activiteit werd concreet.

Tenzelfdertijd deed zich een ander fenomeen voor. Op de vorige conferentie in 2010 zei de prognose van het Planbureau ons dat het nationale inkomen in 2011 al terug op het niveau van 2008 zou staan. De crisis zou geen verloren decennium zijn maar

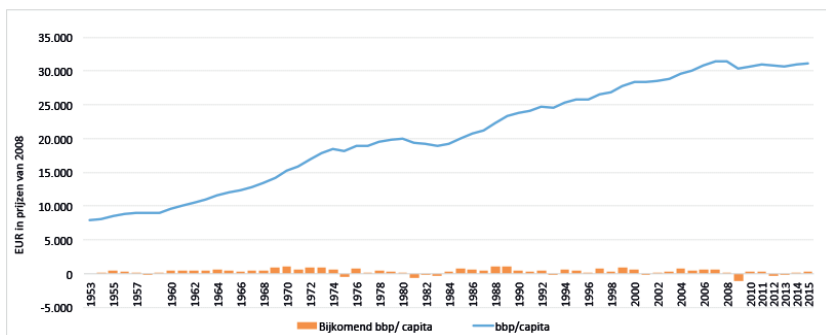
ons toch drie jaar achteruitslaan. In werkelijkheid toont de groeiprestatie sindsdien de dubbele terugval van 2009 en 2012. Dit impliceert echter dat het totale bbp, een enigszins verwaarloosd cijfer aangezien macro-economische prestaties altijd worden bepaald in termen van verschillen (het groeipercentage), opnieuw aan het stijgen is. Sinds 2011 is er weer sprake van groei, en daarmee volgen we dezelfde weg als Duitsland (figuur 2). Maar zelfs met reële positieve groeipercentages van het totale bbp rond de 1% heeft de bevolkingsgroei geleid tot een stagnatie van het inkomen per capita. In 2015, we tellen de laatste groeiprognoses mee, was het inkomen per capita juist op het niveau als in 2008. Een verlies van 8 jaar? Uiteraard niet. We werden (zie figuur 3) een rijke economie en bleven op dat hoge niveau (ongeveer 30.000 EUR per capita in prijzen van 2008), zelfs met nulgroei. Meer nog, we staan op hetzelfde niveau maar ondertussen met meer dan een half miljoen burgers meer.

De berekening van het inkomen per capita, dat simpelweg het bbp corrigeert voor demografische evoluties, is nodig. De vergelijking met Duitsland toont het aan. De laatste zeven tot acht jaar hadden we een gelijkaardig groeipad van het bbp. Duitsland had echter bijna geen bevolkingsgroei, wat een gelijke groei van bbp per capita impliceerde, terwijl het bbp per capita in België, met een hoge bevolkingsgroei, constant bleef. Of hoe een blijkbaar 'seculiere stagnatie' van het bbp per capita kan ontstaan bij een toenemende bevolking.

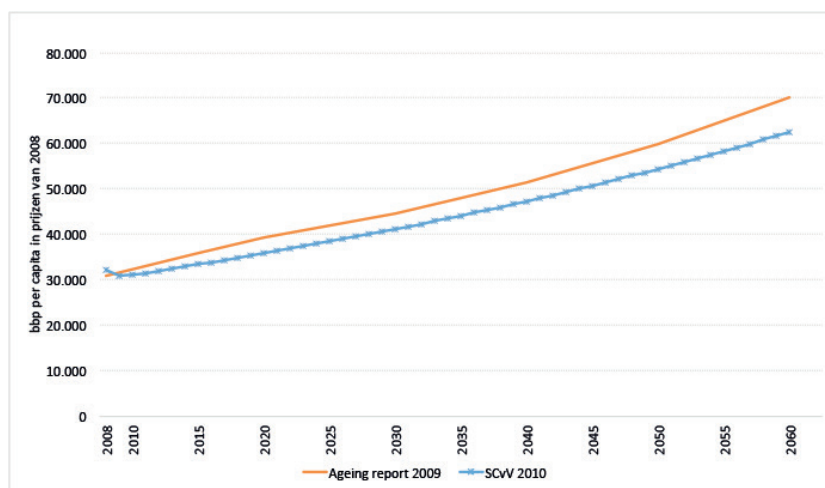
De toekomstprognoses kondigen gelijkaardige evoluties aan. In figuur 4 geven we de optimistische scenario's van 2009 als voorbeeld. Er was 60 jaar nodig om te stijgen van zo'n 10.000 tot 30.000 EUR per capita. De prognoses rond 2009 kondigden aan dat dezelfde stijging (van 30.000 tot 50.000 EUR) de komende 25 jaar haalbaar zou zijn. De 25 jaar daarna konden een derde laag van materiële vooruitgang van een bijkomende 20.000 EUR per jaar impliceren. Nieuwe prognoses in 2009 kondigden al een minder welvarende maar nog steeds indrukwekkende toekomst van economische vooruitgang aan. In paragraaf 6 gebruiken we een recentere Europese toekomstverkenning (maar niet de laatste, en misschien zelfs niet de meest realistische, namelijk die van het 'Ageing Report 2015', onder andere een belangrijk referentiepunt voor de 'European Semester Reports'). De daar vermelde vooruitgang (in reële termen van 2013) is nog altijd een stijging van 34.054 naar 56.552 EUR (zie tabel 6).

FIGUUR 2: BBP VERGELIJKEN MET BBP PER CAPITA (2007 = 100)

Bron: 2015 Ageing Report.

FIGUUR 3: BBP PER CAPITA IN BELGIE, 1952-2015 (PRIJZEN VAN 2008), OPNIEUW NULGROEI

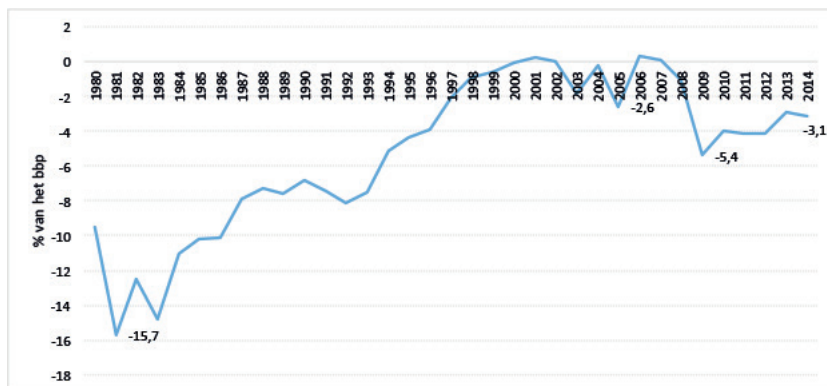
Bron: Belgostat.

FIGUUR 4: 'TERUG NAAR DE TOEKOMST'

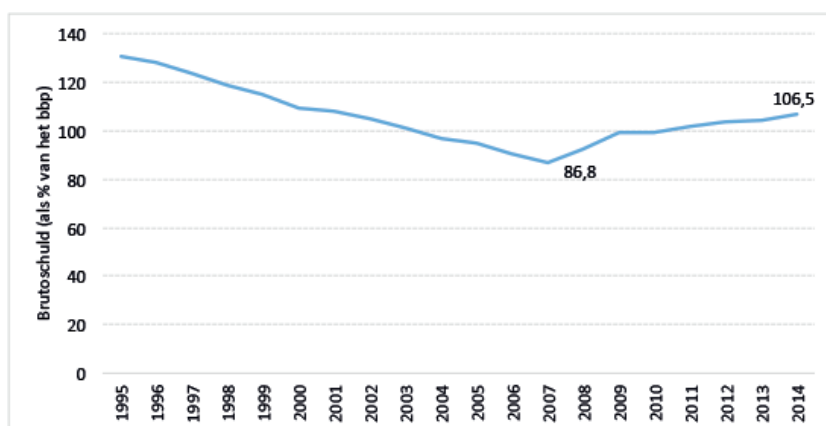
Bron: 2009 Ageing Report.

3.2. DE IMPACT VAN BEGROTINGSCONSOLIDATIE OP DE VERZORGINGSSTAAT

De terugval van de crisis in termen van begrotingsconsolidatie is groter. Het evenwicht bereikt rond 2000 of opnieuw in 2006 maakte plaats voor een nieuw tijdperk van aanzienlijke tekorten, wat trouwens ook wijst op de rol van een macro-economische stabilisator (figuur 5). Hetzelfde geldt voor de overheidsschuld (figuur 6). Na een schuldverminderingsspad van zo'n 130% van het bbp in 1995 tot 86,8% in 2007 (een enorme impliciete 'besparing' om een duurzame overheidsfinanciering van de kost van de vergrijzing in de toekomst te garanderen), staan we terug op 106,5% van het bbp. Hetzelfde niveau als in 2001. Meer dan een decennium verloren. Figuren 5 en 6 tonen in feite periodes van begrotingsconsolidatie in de jaren tachtig, in het begin van deze eeuw en nu gaan we naar een nieuwe periode (Bisciari et al., 2015).

FIGUUR 5: NETTO FINANCIERINGSVEREISTE, 1980-2014 (ALS % VAN HET BBP)

Bron: Belgostat.

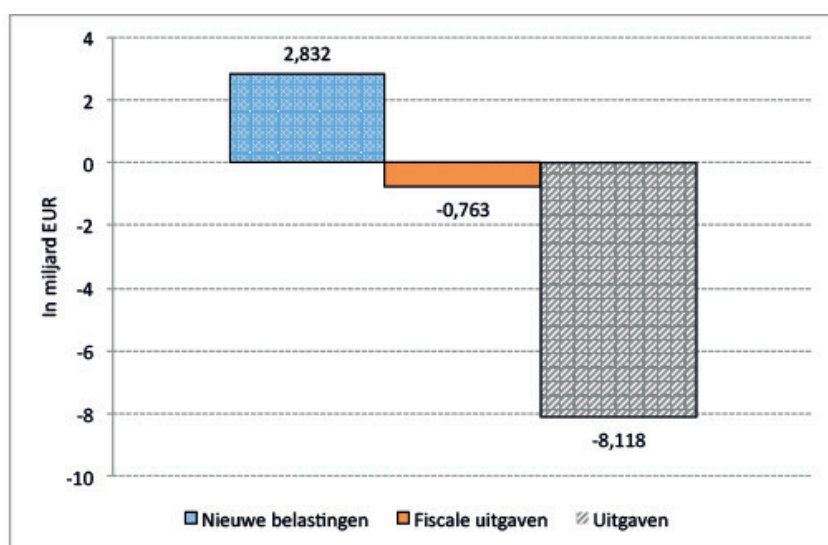
FIGUUR 6: BRUTO OVERHEIDSSCHULD (ALS % VAN HET BBP), 1995-2014

Bron: Belgostat.

Maar de manier waarop begrotingsconsolidatie wordt georganiseerd zal de verzorgingsstaat uiteraard beïnvloeden. In het verleden impliceerden de rentebetalingen 'manoeuvrermarge' wanneer de schuld vermindert of de rentepercentages scherp dalen. De lage of zelfs negatieve rentepercentages zijn momenteel een nieuwe 'kans'. Maar België viel ook op met nieuwe uitgaven, zoals de stijging van zogenaamde 'fiscale uitgaven', of andere vormen van belastingverminderingen. In een enigszins

ruime maar toch conservatieve definiëring stegen de fiscale uitgaven, aangevuld in recente jaren met de notionele interestaftrek, van minder dan 2% tot meer dan 8% van het bbp (Pacolet en Strengs, 2011; Pacolet, De Wispelaere en Vanormelingen, 2014). Dit is het tegenovergestelde van wat 'begrotingsconsolidatie' wordt genoemd. Het laat uiteraard veel ruimte voor toekomstige consolidatie (figuur 7). De hervormingen zoals vermeld in de begrotingsplannen van de huidige federale regering-Michel I voor de komende jaren, verminderen die fiscale uitgaven nauwelijks. Sommige worden verminderd op gewestelijk niveau, onder andere voor huisvesting. De huidige consolidatie wordt gekenmerkt door een netto stijging van belastingen en verminderde uitgaven.

FIGUUR 7: BEGROTINGSCONSOLIDATIE 2014-2018, CUMULATIEVE CIJFERS VOOR 2015-2018, IN MILJARD EUR



Bron: eigen samenvatting van de begrotingsconsolidatieplannen 2014-2018.

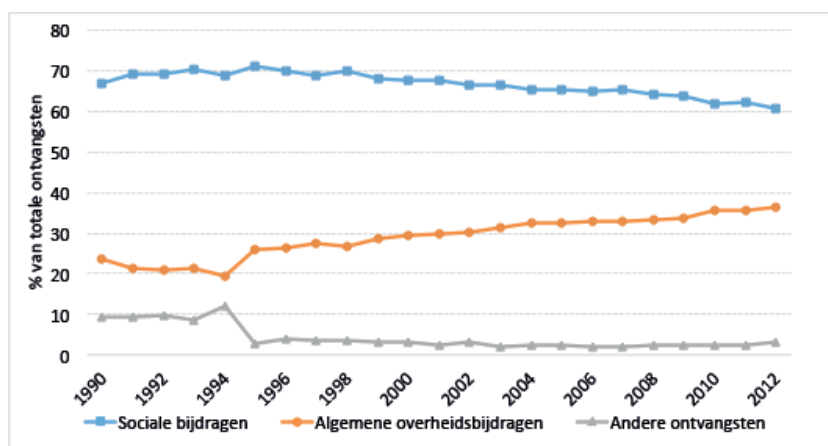
Achter die cijfers blijkt een belastingverschuiving, waaronder verhogingen in btw en accijnzen, stijgingen van verschillende vormen van kapitaalbelasting en een vermindering van inkomstenbelasting op arbeid. Ook een vermindering van de socialezekerheidsbijdragen van de werkgevers, van 33% naar 25%, moet worden vermeld als een belangrijke stap om het concurrentievermogen van arbeid te herstellen. Ook voor de zelfstandigen is een vermindering van 22% tot 20,5% van de socialezekerheidsbijdragen gepland. Er lijkt een brede consensus te bestaan over de vermindering

van de arbeidskost. Verminderingen van belastingen en socialezekerheidsbijdragen zijn populair. Maar ze zijn een risico wanneer er in de toekomst een nood aan uitbreiding van de uitgaven zal komen: een stijging van het tekort zal niet meer mogelijk zijn aangezien het Europese beheer en het Europees semester dit aandachtig volgen. Het zal dus uiteindelijk verdere besparingen of een belastingstijging impliceren.

Wat ook verandert, is de financieringsstructuur van de sociale zekerheid (figuur 8). Het aandeel van sociale bijdragen daalt met de tijd, onder andere omdat ook het aandeel van arbeidsinkomsten in de totale inkomsten daalt. We noemden het eerder een succesvol verhaal van vermindering van de sociale bijdragen en een aanvulling met allerlei andere inkomsten, soms als vervanging van de bijdragen, soms echt aanvullend. Deze trend zal worden versterkt door de vermindering van de werkgeversbijdragen vanaf 2016. Dit lijkt overeen te komen met wat er in Europa gebeurt. Het zou de toekomstige uitgaven kunnen beïnvloeden, aangezien er elders bijkomende financiering moet worden gevonden, wat niet vanzelfsprekend is.

Een verdere verschuiving van de sociale zekerheid zou de fundamenteën van het stelsel kunnen veranderen. We zijn ervan overtuigd dat, gezien de verdere stijging van de kost van de sociale bescherming, dit zou kunnen leiden tot verdere dalingen in het niveau van sociale bescherming. Onderdeel van de handhaving van de duurzaamheid van de overheidsfinanciën zou de stijging van de bijdragen kunnen zijn, wanneer de sociale uitgaven moeten verhogen. Maar dat lijkt momenteel geen optie in het debat over duurzaamheid.

FIGUUR 8: DE SOCIALE ZEKERHEID FINANCIEREN: PER TYPE, ALS % VAN TOTALE ONTVANGSTEN, 1990-2012 – VERDERE VERSCHUIVING VAN DE SOCIALE BIJDAGEN

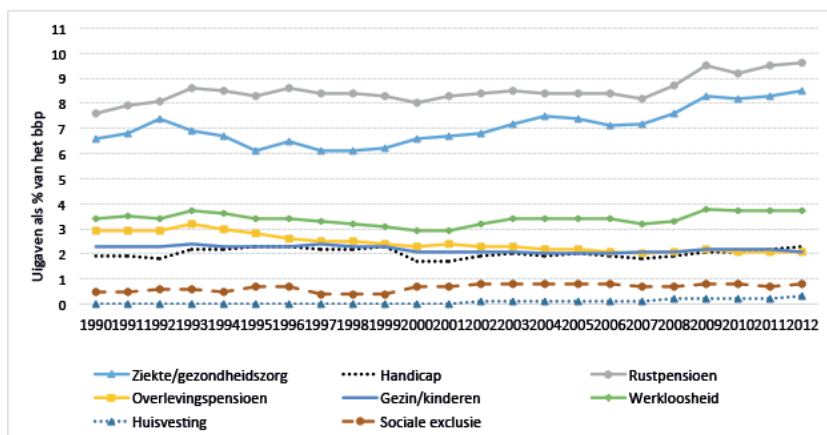


Bron: Eurostat.

3.3. DE ONTWIKKELING VAN HET BELGISCHE SOCIALEZEKERHEIDSSTELSEL: GESUBSIDIEERDE JOBCREATIE EN EEN HOGER AANTAL UITKERINGSGERECHTIGDEN

Figuur 9 beschrijft de evolutie van de grote takken van de sociale zekerheid tot nu toe. Zowel ouderdomspensioenen als uitgaven voor gezondheidszorg in termen van % van het bbp stegen met de daling van het bbp in 2009, maar het jaar nadien bleven ze gelijk of stegen ze weer licht. Uiteraard moesten ook de werkloosheids-uitkeringen weer uitbreiden na de crisis. De uitgaven voor arbeidsongeschiktheid stegen ook steeds meer.

FIGUUR 9: SOCIALE UITGAVEN, PER FUNCTIE, 1990-2012: DE GROTE STELSLS HANDHAAFDEN HUN UITGAVENNIVEAU



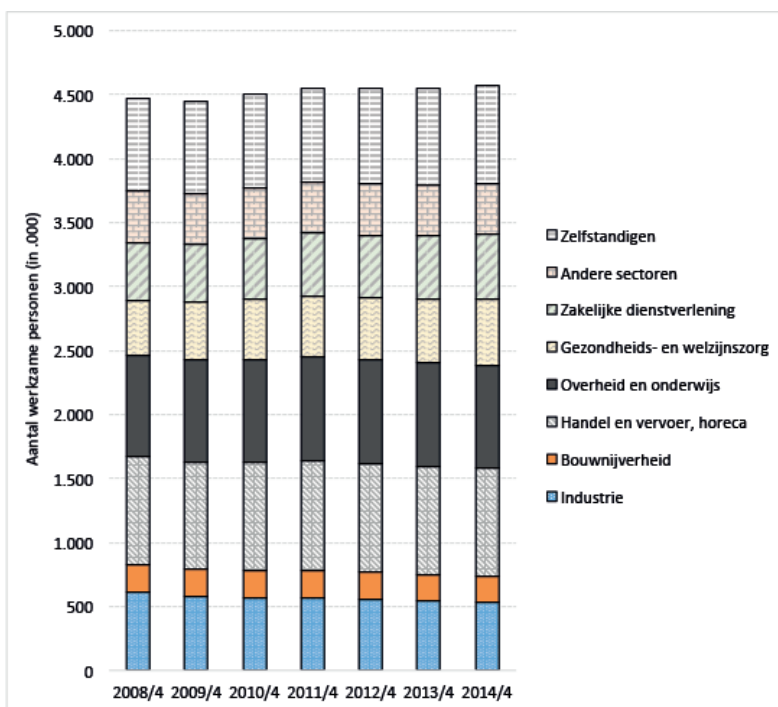
Bron: Belgostat.

Jobcreatie bleef doorgaan in de gesubsidieerde sectoren, alsook in gezondheidszorg en maatschappelijke zorg. Dit impliceert uiteraard een verdere stijging van de uitgaven voor gezondheid en ziekte. In totaal zijn er zo'n 4,5 miljoen mensen tewerkgesteld (werknemers en zelfstandigen) (figuur 10). De relatief trage stijging moet vergeleken worden met de enorme bevolkingstoename van de laatste jaren met als nieuwkomers ook mensen op actieve leeftijd die op de arbeidsmarkt wilden komen, maar moeilijk een job konden vinden. Geen wonder dat België, vergeleken met andere Europese landen, een relatief laag tewerkstellingsniveau van buitenlandse burgers heeft. De beperkte jobstijging hangt voor een groot deel af van overheidstewerkstelling. Het populairste is het stelsel van de dienstencheques. Er kunnen diensten in huis (schoonmaken, strijken, maaltijden bereiden en verstelwerk) en buitenshuis (strijken, boodschappen doen, vervoer van personen met een beperkte mobiliteit) worden aangekocht. Het stelsel wordt enerzijds grotendeels gesubsidieerd maar het geniet ook van verschillende fiscale voordelen. Normaal zijn fiscale uitgaven een alternatief voor subsidies. Hier kwamen ze erbovenop. Geen wonder dat er dan ook meer dan een

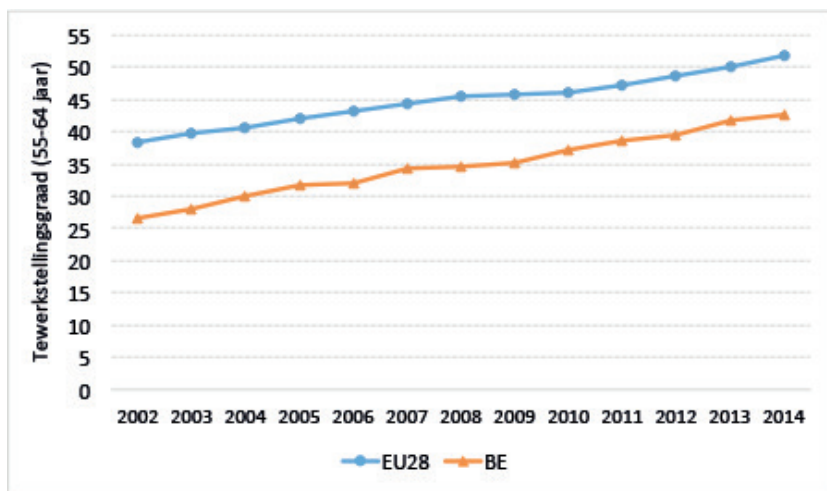
miljoen mensen gebruik van maken. Het leidde sinds het begin van het systeem tot een enorme toename van banen, vooral voor vrouwen, meestal deeltijds, laagbetaald, maar massaal gesubsidieerd. In een context van toenemende kritiek op een overdreven gesubsidieerde sector, ontvangt deze sector een grotere subsidie dan traditionele welzijns- of zelfs gezondheidszorgsectoren. Aangezien dit huishoudelijke werk gedeeltelijk gelijkstaat aan thuiszorgactiviteiten en huishulp, willen we het naast deze andere sectoren stellen, temeer omdat een grote groep gebruikers ouder is en vroeg of laat zorgbehoevender zal worden. Terwijl er in sommige landen een inkrimping van dit onderdeel van de zorg- en hulpsector is, werd België gekenmerkt door een uitbreiding.

Figuur 11 toont aan dat het merendeel van de stijging in tewerkstelling gedurende de laatste 5 jaar te vinden was in gezondheids- en sociale diensten, overige openbare diensten en onderwijs en in het bijzonder het stelsel van de dienstencheques. Op 10 jaar tijd is het gelijk aan 4% van de totale tewerkstelling en zelfs 8% van de tewerkstelling van vrouwen.

FIGUUR 10: TEWERKSTELLING (IN.000), PER ACTIVITEITENSECTOR, IN.000, 2008-2014, Q4



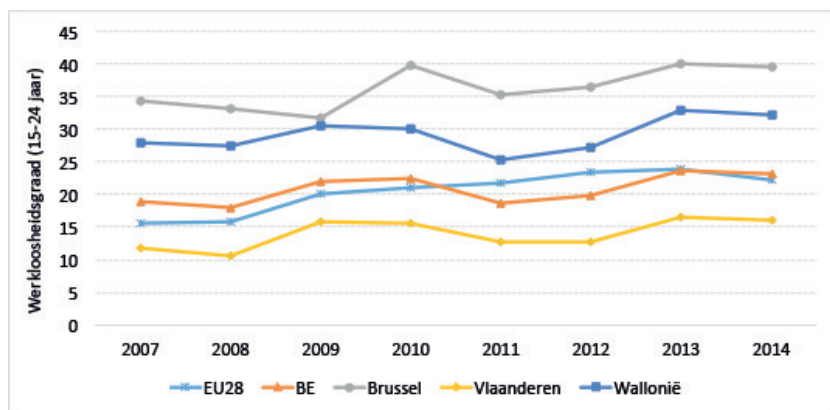
Bron: Belgostat.

FIGUUR 11: TOTALE TEWERKSTELLINGSCREATIE, PER ACTIVITEITENSECTOR, IN.000, 2009-2014, Q4

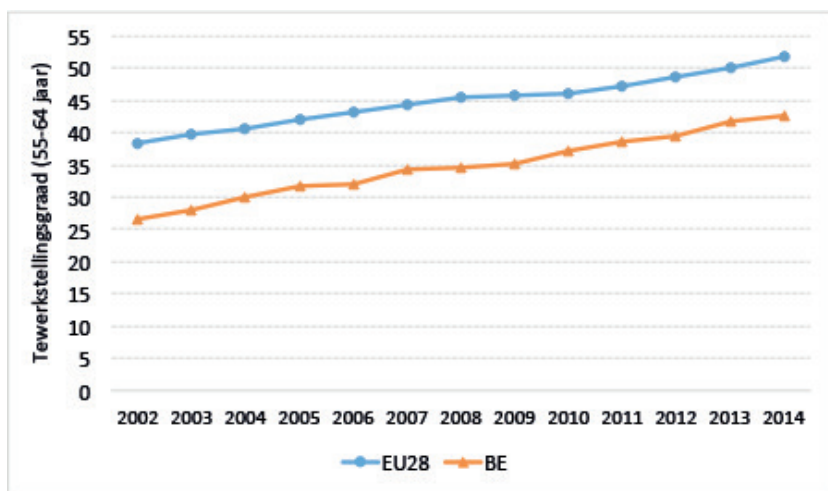
Bron: Belgostat.

Vijftien en tien jaar geleden gaven we saillante cijfers over de enorme regionale verschillen in jeugdwerkloosheid, en de zelfs dramatische situatie in Brussel. Dezelfde verschillen blijven vandaag bestaan tussen het noorden, het zuiden en het centrum van België (figuur 12). ‘Non, non, rien n’a changé’.

Wat enigszins maar duidelijk verandert, is het tewerkstellingspercentage van ouderen (figuur 13). Gedeeltelijk in het bereik van dit tijdsbestek zien we het gevolg van de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd voor vrouwen. Maar ook andere maatregelen slagen er, traag maar duidelijk, in om het tewerkstellingspercentage te verbeteren. Dit proces zal worden versterkt door de impact van de maatregelen van de vorige, centrumlinkse en huidige centrumrechtse regering. Maar het is zelfs in lijn met een proces opgestart door vorige regeringen. Van het zogenaamde ‘generatiepact’ in 2005, en ook voordien met het gelijkschakelen van de pensioenleeftijd van vrouwen, tot nu waren de inspanningen continu gericht op een hogere deelname van oudere werknemers.

FIGUUR 12: JEUGDWERKLOOSHEIDSPERCENTAGE, BE EN EU-28, 2007-2014

Bron: Eurostat.

FIGUUR 13: TEWERKSTELLINGSPERCENTAGE 55 TOT 64 JAAR, BE EN EU-28, 2002-2014

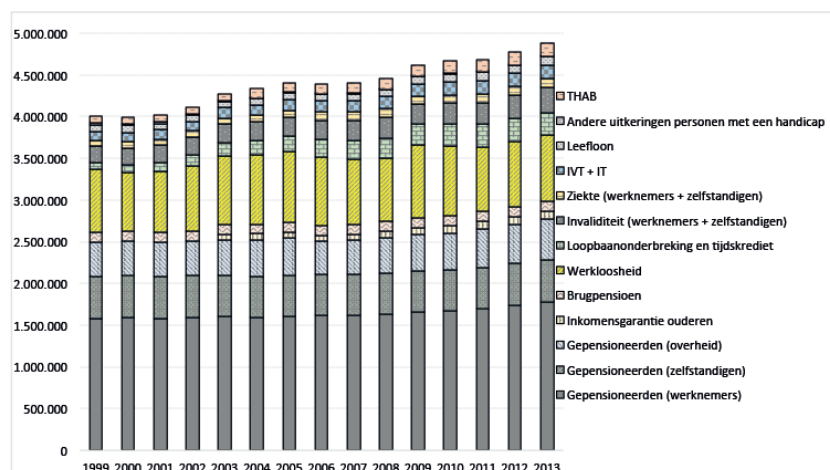
Bron: Eurostat.

Het proces van een hoger aantal uitkeringsgerechtigden ging de laatste vijf jaar verder, zoals wordt aangetoond in figuur 14. Het algemene beeld blijft, hoewel er enig voorbehoud kan worden gemaakt. In het bijzonder wordt het aantal gepensioneerd-

den overschat door het toenemende aantal gemengde pensioenen terwijl we ze hier apart voorstellen². Sommige uitkeringen zijn ook geen inkomensvervangende uitkeringen maar eerder kostencompenserend, zoals de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden en de integratievergoeding voor personen met een handicap. Sommige van die vergoedingen, zoals de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, verhoogden aanzienlijk, wat nogmaals wijst op de uitbreidende verzorgingsstaat. Deze oorspronkelijk federale vergoeding werd door de zesde staatshervorming overgeheveld naar de gewesten. We zouden die in feite niet mogen opnemen in die uitkeringen, aangezien de meeste andere uitkeringen inkomensvervangend zijn, terwijl dit een vergoeding is voor bijkomende kosten, waaronder informele zorg, van zorgbehoevende personen. Ook de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratievergoeding voor personen met een handicap moeten worden gesplitst³. Deze grafiek geeft niettemin individuele rechten op uitkeringen weer en dit aantal blijft stijgen. Binnen de werkloosheidsverzekering bleef het aantal mensen dat recht heeft op eendeloopbaanmaatregelen, stijgen gedurende de laatste vijf jaar. Voor de toekomst begon een proces dat die aantallen beperkt, eerst in werkloosheidssystemen (er loopt ook een debat om het recht op werkloosheidsuitkeringen te beperken), waaronder systemen om de arbeidsmarkt te verlaten, zoals het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT) of andere vergoedingen voor tijdelijk verlof, ongetwijfeld voor pensioenen in de toekomst, en tot slot ook voor kortdurende en langdurige ziekte- en invaliditeitsuitkeringen. Die laatste komt meer onder de aandacht aangezien de sociale uitgaven voor kortdurende en langdurige arbeidsongeschiktheid voor het eerst hoger zullen zijn dan de sociale uitgaven voor werkloosheid (waaronder werkloosheid met bedrijfstoeslag).

(2) Bijvoorbeeld, hier tellen we in 2007 zo'n 2,6 miljoen pensioenrechten (waaronder inkomensgarantie voor ouderen) terwijl de telling van individuele gepensioneerden voor 2007 zo'n 1,85 miljoen bedroeg (Pensioenatlas 2010). Ongeveer 30% van de pensioenrechten heeft dus betrekking op gemengde pensioenen, wat de ruime spreiding van gemengde loopbanen aantoont.

(3) Voor een gedetailleerdere opdeling van het aantal mensen in arbeidsongeschiktheid: zie Pacolet en De Wispelaere, 2016.

FIGUUR 14: AANTAL UITKERINGSGERECHTIGDEN, 1999-2013

Bron: FOD Sociale Zekerheid.

4. PENSIOENEN

We geven in tabel 1 een kort overzicht van de pensioenhervormingsmaatregelen die zijn genomen in de voorbije decennia, in het bijzonder in de laatste vijf jaar. De gevoeligheid van de zaak komt naar voor in de politieke debatten vóór en na de verkiezingen. Maar er is een algemene trend, van het Generatiepact in 2005 (conservatieve/ socialistische regering-Verhofstadt II), die stimuli creëerde om langer te werken, tot de recentste beslissing om de wettelijke pensioenleeftijd te verhogen (conservatieve/christendemocratische regering-Michel I). Maar de verhoging van de pensioenleeftijd voor vrouwen werd al in de jaren negentig voorgesteld door christendemocratische/socialistische regeringen. Er is een geleidelijke beperking of stapsgewijze vermindering van mogelijkheden tot vroegtijdige uittreding binnen de werkloosheidsverzekering en binnen het vervroegd pensioen. Tezelfdertijd is er een toenemende vraag om het begrip 'zware jobs' meer in overweging te nemen (Pacolet, Vanormelingen en De Coninck, 2016). Er was een continue ambitie om de minimumpensioenen te verbeteren. Eerst was er creatie, dan vermindering, harmonisatie en tot slot ontmanteling van bijkomende stimuli (zogenaamde 'pensioenbonus') om langer te werken; er is een ontmanteling van preferentiële pensioenregelingen, en eerste verminderingen van de zogenaamde generositeit werden ingevoerd in de ambtenarenpensioenen. In de begrotingscontrole van 2016 worden de laatste onder andere verder verhoogd.

Het 15 jaar geleden opgerichte ‘Zilverfonds’, een soort reservefonds voor de toekomstige kost van pensioenen, is nu een collectieve pensioenreserve van 21,5 miljard EUR. Maar het bleef ver onder de oorspronkelijke ambities. Het stond dus ter discussie of het niet ontmanteld zou kunnen worden. Dit werd een feit door een beslissing van de regering in mei 2016.

TABEL 1: GROTE RECENTE HERVORMINGEN EN HERVORMINGSDEBAT IN HET PENSIOENSTELSEL

-
- * Een politieke cyclus in het pensioendebat: groenboek over de pensioenhervorming vóór de verkiezingen van 2008, witboek aangekondigd na de verkiezingen, een pensioenhervormingscommissie ingevoerd vanaf dan, publiceerde hun conclusies na de verkiezingen van 2014:
 - * Vermindering van mogelijkheden tot vroegtijdige uittreding (bijvoorbeeld tijds-krediet, lengte van de loopbaan en leeftijdsvoorwaarden)
 - * Een continuüm van parametrische hervormingen van het Generatiepact (2005) tot hervormingen sinds 2011 en de huidige regering
 - * Prioriteit voor de verbetering en waarborg van minimumpensioenen
 - * Progressieve stijging van de reële uittredingsleeftijd
 - * Toenemende aandacht voor zware jobs en werk werkbaar maken
 - * Eerst vermindering, dan harmonisering en tot slot ontmanteling van stimuli om langer te werken (pensioenbonus)
 - * Progressieve ontmanteling van preferentiële pensioenregelingen
 - * Eerste verminderingen in ambtenarenpensioenen
 - * Zogenaamde ‘Zilverfonds’ (collectieve pensioenreserve van 21,5 miljard EUR) onder discussie en uiteindelijk ontmanteld in 2016
 - * In 2015 wordt de verhoging van de pensioenleeftijd gestemd (66 in 2025, 67 in 2030)
 - * Tegen 2030 een automatische aanpassing aan adequaatheid (levensverwachting) en duurzame pensioenstelsels en invoering van een geharmoniseerd notioneel puntensysteem
 - * Tweede pijler (bedrijfspensioenen) krijgt toenemende aandacht ... maar blijft onder de ambitie
 - * Financiële sector (levensverzekering) vraagt aanpassing van het vereiste rendement en ondermijnt op die manier de ambitie van de regering om die tweede pijler te versterken
-

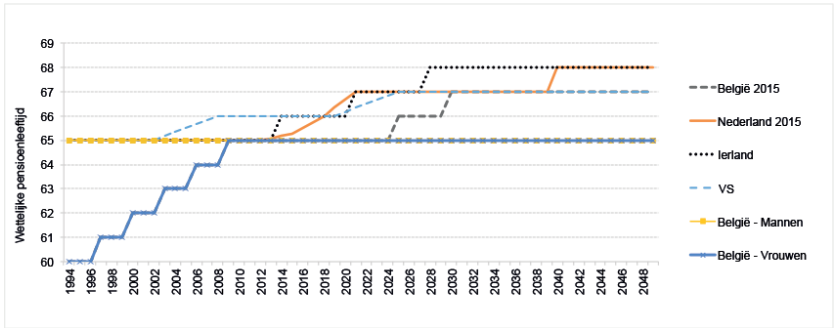
Bron: eigen samenvatting.

In 2015 werd de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd gestemd: 66 in 2025, en 67 in 2030. We hadden de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd kunnen verwachten, maar niet zo snel. Tijdens vorige conferenties over 'de staat van de verzorgingsstaat' zagen we telkens enkele voorstellen om vroegtijdige uitkering te verminderen. Er kwam telkens hevig verzet van de vakbonden. Maar het verzet ging steeds meer over een hogere referentieleeftijd. Bij een van de laatste verkiezingen zei voormalig Eerste Minister Yves Leterme aan de kiezers dat hij niet te veel kon beloven, maar hij beloofde wel om de wettelijke pensioenleeftijd zeker niet te verhogen. De laatste verkiezingen beloofden de politieke partijen helemaal niets over dit punt in de verkiezingscampagne. Het werd zelfs niet expliciet vermeld in het verslag van de pensioendeskundigen gepubliceerd na de verkiezingen. Maar het kwam in de regeringsovereenkomst en het werd enkele maanden later gestemd.

Vijf jaar geleden maakten we gelijkaardige grafieken aan als figuren 15 tot 17 om aan te tonen dat de verhoging van de pensioenleeftijd 'in de lucht hing'. Die was in feite al gebeurd door de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd voor vrouwen, en de grafieken lieten vermoeden dat die zou eindigen op een pensioenleeftijd van 67 omstreeks het jaar 2027. Als we deze grafieken actualiseren met de laatste beslissingen, zien we dat dit overeenkomt met wat er elders gebeurde. De komende inspanning om de wettelijke pensioenleeftijd te verhogen van 65 naar 67 is zelfs minder groot dan de verhoging van de pensioenleeftijd voor vrouwen in België van 60 naar 65. Nu zal het 2 jaar zijn over een periode van 15 jaar, in het verleden was de verhoging voor vrouwen 5 jaar, geleidelijk over een periode van 10 jaar.

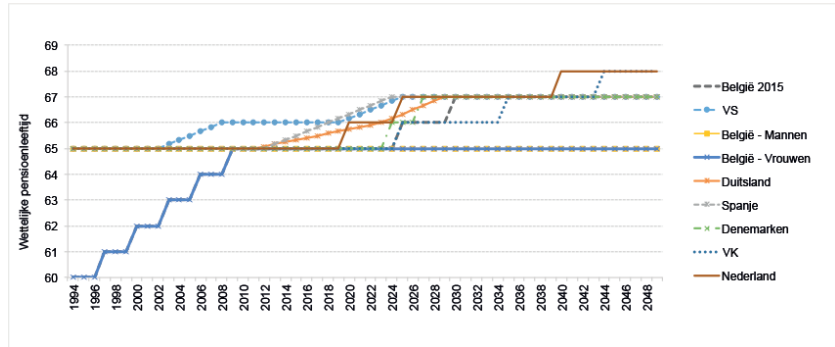
Deze grafieken moeten momenteel blijkbaar permanent worden aangepast. Voor Nederland veranderde het tijdspad de laatste jaren tweemaal, om uiteindelijk al in 2021 op de leeftijd van 67 te komen en een verdere verhoging tot 68 wordt aangekondigd tegen 2041. Dit zou een vroegtijdige waarschuwing kunnen zijn over wat er vervolgens zou kunnen komen in België. Een ander voorbeeld is Ierland: de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd begon al in 2014 om 66 te bereiken, ze zal in 2021 veranderen tot 67 en tot slot in 2028 tot 68. Maar ook in België kwam dit proces niet tot een einde, aangezien de jongste Regeringsovereenkomst over de pensioenleeftijd de beslissing opnam dat er vanaf 2030 een nieuwe methode voor de berekening van de pensioenen zal starten, met de koppeling tussen wettelijke pensioenleeftijd en levensverwachting. Een illustratie van hoe nauwgezet dit pad wordt bewaakt, is dat in de 'Landenspecifieke aanbevelingen voor België' voor 2015 binnen het Europees Semester, niet alleen de verhoging van de pensioenleeftijd wordt bewaakt: Europa drong er ook op aan dat het andere beleidsvoornemen, om in de toekomst de pensioenleeftijd te koppelen aan levensverwachting, tot stand zou komen.

FIGUUR 15: JAAR WAARIN WETTELIJKE PENSIOENLEEFTIJD VOOR PERSONEN OP 65 ZAL VERANDERN: ENKELE VOORBEELDEN

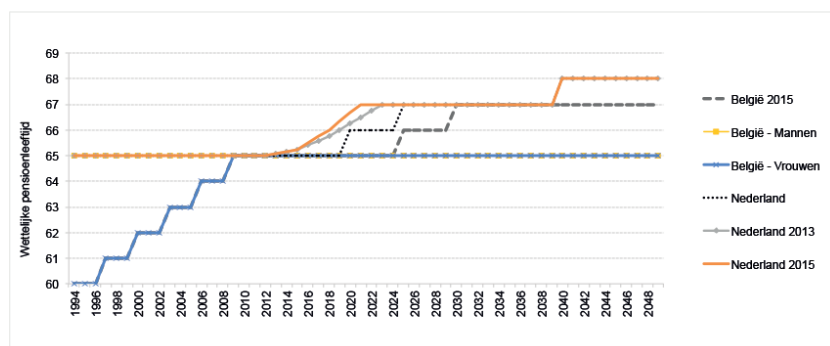


Bron: eigen verwerking op basis van diverse bronnen.

FIGUUR 16: JAAR WAARIN WETTELIJKE PENSIOENLEEFTIJD VOOR PERSONEN OP 65 ZAL VERANDERN: BELGIË VERGELEKEN MET ENKELE EU-LANDEN



Bron: eigen verwerking op basis van diverse bronnen.

FIGUUR 17: JAAR WAARIN WETTELIJKE PENSIOENLEEFTIJD VOOR PERSONEN OP 65 ZAL VERANDEREN: BELGIË VERGELEKEN MET NEDERLAND

Bron: eigen verwerking op basis van diverse bronnen.

De tweede pijler (bedrijfspensioenen) krijgt toenemende aandacht ... maar blijft onder de verwachtingen. De huidige regering heeft niettemin de ambitie om de tweede pijler verder te democratiseren en te promoten. Dit komt precies overeen met de ambitie van de vorige Belgische regeringen, en ministers van pensioenen, ongeacht hun politieke overtuiging. De financiële markten creëerden hier een probleem voor de politici. De financiële sector (sector levensverzekeringen) vroeg een aanpassing van het vereiste rendement aangezien hij, vooral in de groepsverzekering, het wettelijk vereiste rendement voor de pensioenbijdragen niet langer kan garanderen. Op die manier is de financiële sector zelf de ambitie van de regering om die tweede pijler te versterken, aan het ondermijnen. De pensioenwaarborgen worden gedekt door de belofte van een wettelijk vereist rendement van minimum 3,25 en 3,75%. Tot nu toe was het haalbaar, maar het verslechtert snel aangezien het marktrendement op obligaties op 10 jaar snel is verminderd tot 1%. Zo'n daling begunstigt trouwens de duurzaamheid van de openbare financiën en impliceert de duurzaamheid van het wettelijk PAYG (pay-as-you-go) pensioen. Maar het is gevaarlijk voor de stabiliteit van de financiële sector, hier de verzekeringssector (Financial Stability report of Belgium). Bijgevolg was er dringend actie nodig. Die kwam er, misschien ook op vraag van de sector. De nieuwe regering vroeg de sociale partners, de voornaamste belanghebbenden in dit probleem, om met een oplossing te komen. De sociale partners kwamen tot een overeenkomst door een lager en variabel rendement voor te stellen, binnen een marge van minimum 1,75% en een maximum van 3,75%. Geconfronteerd met de realiteit van de financiële markten, is er geen alternatief dan dat men ofwel het lagere rendement aanvaardt, wat een lager tweedepijlerpensioen zal impliceren, of dat men de bijdragen verhoogt, wat binnen een Belgische context

waar de arbeidskost als te hoog wordt beschouwd, moeilijk denkbaar is. De reeds relatief beperkte omvang van de tweede pijler zal dus verder afvlakken.

In feite bevestigt dit onze twijfels over de haalbaarheid zo niet de wenselijkheid van een pensioenregeling met kapitaaldekking. Dit zou moeilijker worden en zou alleen mogelijk zijn indien de bijdragen zouden worden verhoogd. Maar die oplossing is ook mogelijk, en misschien zelfs haalbaarder binnen het PAYG-systeem. Om het pensioen te verbeteren, moet er een prijs worden betaald.

België kijkt naar Nederland om na te denken over de toekomst van haar pensioenstelsel. De website van onze Federale Minister van Pensioenen toont het enorme tekort dat het moet opvangen in de tweede pijler, zeker wanneer ze enkel pensioenfondsen opnamen in hun vergelijking. De website vergeleek het aandeel van pensioenfondsen in België 4% van het bbp met Nederland 170%. Het is uiteraard groter in België als men er de verzekeringsfondsen bij neemt. Maar men kan zich voorstellen welke inspanningen er nodig zijn: na decennia van debatten over democratisering van de tweede pijler, staan we nog altijd maar op 4% voor de pensioenfondsen. Dergelijke cijfers zijn nefast voor het geloof in een pensioen met kapitaaldekking.

Is het echter alleen een geloof? De geringe aandacht die het comité van pensioendeskundigen gaf om te pleiten voor een pensioen met kapitaaldekking, wordt aangetoond door het feit dat precies één paragraaf 17.2 op pagina 171 van de Franse versie ons zegt waarom we twee pijlers nodig hebben: 'il existe une complémentarité naturelle entre répartition et capitalisation'. Verwijzen naar een soort natuurwet is niet geruststellend in zo'n belangrijke zaak.

Het Belgische wettelijke pensioenstelsel (eerste pijler) doet het redelijk goed, zoals we konden opmaken uit het 2015 Pension Adequacy Report. De vervangingsratio is laag maar zelfs niet te erg als we denken in netto termen, dankzij een gunstige fiscale behandeling. En onze nationale vergrijzingscommissie kon in haar laatste verslag, waarin de impact van de laatste hervormingen wordt berekend, zelfs een daling van de pensienokost aankondigen met bijna 2 procentpunt van het bbp tegen 2060, vergeleken met het status-quoscenario.

Dit brengt ons bij de belangrijke rol van de Commissie Pensioenhervormingen, ingevoerd in 2013. Ze publiceerden hun conclusies in de zomer van 2014, na de verkiezingen. Tabel 2 geeft een beknopt overzicht van belangrijke conclusies voor ons. Het bevestigt opnieuw een sterke eerste pijler, gekoppeld aan de evolutie van inkomen en koopkracht, wenst de bestaande professionele pijlers te handhaven, maar de berekeningen op een geïntegreerde manier te harmoniseren door lengte van de loopbaan, pensioenleeftijd, levensverwachting en zwaarte van jobs mee te tellen. De nieuwe regering nam veel van haar suggesties op in haar pensioenhervormings-

agenda. Eén element werd niet opgenomen in de aanbevelingen van deze expertencommissie, namelijk de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd.

TABEL 2: VOORSTELLEN TOT HERVORMING DOOR DE COMMISSIE PENSIOENHERVORMINGEN (2013-2014)

-
- * 2013: Commissie met pensioenexperten ingevoerd; conclusies in 2014:
 - Versterking van het verzekeringsbeginsel in de eerste pijler door de relatie tussen loopbaan en inkomsten
 - Ook koppeling met inflatie en inkomsten garanderen
 - Professionele pijlers handhaven
 - Berekeningen geharmoniseerd tussen deze pijlers
 - Invoering van een notioneel puntensysteem 'om het transparanter te maken voor de burger'
 - Tweede pijler zou moeten worden versterkt
 - Toenemende aandacht voor langer werken in zware jobs en werkbaar werk
 - * Sindsdien gaven ze bijkomende adviezen over zware jobs en halftijds pensioen
 - * Mei 2015: Nationaal Pensioencomité wordt ingevoerd met tripartiete samenstelling van sociale partners en federale regering, gesitueerd dichtbij de Nationale Arbeidsraad (NAR);
 - * Kenniscentrum opgericht;
 - * Expertencommissie wordt gecontinueerd als 'Academische raad'
 - * Prioriteiten voor de toekomstige pensioenplannen van de regering:
 - Zware jobs: verdere bespreking met de sociale partners
 - Terugkeer naar de tweede pijler: sociale partners moeten een oplossing voorstellen
 - De hervorming voorbereiden tegen 2030 van notioneel puntensysteem en aanpassing aan geschiktheid en duurzaamheid
-

Bron: eigen samenvatting.

Er werd ook een nieuwe structuur ingevoerd om toekomstige pensioenhervormingen voor te bereiden. In mei 2015 voerde de regering een tripartiete Nationaal Pensioencomité in met afgevaardigden van de werkgevers, de vakbonden en de regering. Het is een raadgevend orgaan, niet alleen fysiek maar ook institutioneel dicht bij de sociale en economische raadgevende organen van de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven gevestigd. Om hun activiteiten te ondersteunen werd een Kenniscentrum gecreëerd ingebed in het Federaal Planbureau en de expertencommissie speelt tot slot haar rol verder als een 'Academische raad'.

Een eerste bijkomend advies van de expertencommissie was de presentatie van een advies over hoe 'zware' jobs te integreren in het toekomstige pensioenstelsel. Het besluit was dat dit de verantwoordelijkheid is van de sociale partners. Het Nationaal Pensioencomité bereidt tegen de zomer van 2016 dus een advies voor over hoe dit te doen. Hetzelfde Comité bereidde ook het bovengenoemde advies voor over de flexibiliteit van het vereiste rendement voor het verzekeringsfonds. De belangrijkste rol voor de komende jaren is alle lopende parametrische veranderingen te integreren in een meer geharmoniseerd berekeningssysteem van de pensioenen, gebaseerd op een notioneel puntensysteem. Dit zou er moeten zijn tegen 2030 en zou tegen dan ook de flexibele aanpassing aan 'adequaatheid en duurzaamheid' moeten omvatten, door de wettelijke pensioenleeftijd te koppelen aan levensverwachting.

5. ZIEKTEVERZEKERING

In de ziekteverzekering kan men twee belangrijke macrowaarnemingen doen. De eerste is de continue inspanning van kostenbeheersing maar ook de toekomstige ontwikkeling van de ziekteverzekering toelaten door een begrotingsdoelstelling te gebruiken. De tweede is de verschuiving van een relatief belangrijk deel naar de gewesten.

Met tabel 3 geven we een vrij volledig beeld van gezondheidszorg en langdurige zorg binnen het systeem van gezondheidszorgrekeningen onder andere ontwikkeld door de OESO en Eurostat, en ingevuld voor België door de FOD Sociale Zekerheid. Tabel 3 vergelijkt 2007 (net voor de crisis) met de recentste beschikbare informatie van 2013. Het algemene totaal voor gezondheidsuitgaven is 9% van het bbp in 2007 en het stijgt tot 10,2% in 2013. In totaal is er geen significante stijging van het privé-aandeel. In het onderste kader van deze tabel is te zien dat de reële groei tussen 2007 en 2013 gelijk is 16,9%. Het aandeel van privéfinanciering stijgt slechts met 4,4%. Dit wijst op een relatieve verbetering van het privéaandeel, maar in een internationale vergelijking blijft het relatief hoog. Als we kijken naar het grote deel van curatieve zorg, is de stijging 22%, maar daar stijgen de eigen bijdragen licht. Een opmerkelijke prestatie is de kostenbeheersing in medische goederen waar de stijging slechts 4,5% is terwijl de privébetaling inclusief eigen bijdragen daalt in reële termen. Kijken we naar de totale uitgaven voor gezondheidszorg, dan stijgen de socialezekerheidsuitgaven zo'n 20% in reële termen, maar de andere overheden verhogen hun budget met meer dan 25%.

TABEL 3: UITGAVEN VOOR GEZONDHEIDSZORG EN LANGDURIGE ZORG, 2007-2013

	Publieke Sector (A+B)	Overheid (A)	Sociale Zekerheid (B)	Private Sector	Waarvan kosten gebruikers	Totaal
2007						
<i>Als % van het bbp</i>						
Totale uitgaven voor gezondheidszorg	6,8	1,0	5,8	2,2	1,7	9,0
Diensten curatieve en revalidatiezorg	3,4	0,1	3,3	1,0	0,7	4,4
Diensten langdurige verpleegzorg	1,6	0,6	0,9	0,4	0,3	2,0
Diensten die gezondheidszorg ondersteunen	0,3	0,0	0,3	0,1	0,0	0,3
Medische goederen	1,0		1,0	0,7	0,7	1,7
Preventiediensten en volksgezondheid	0,2	0,2	0,0	0,0	1,7	0,2
Gezondheidsbeheer en ziekteverzekering	0,3	0,1	0,3	0,1		0,4
<i>In huidige prijzen</i>						
Totale uitgaven voor gezondheidszorg	23,3	3,3	20,0	7,7	6,0	31,1
Diensten curatieve en revalidatiezorg	11,7	0,2	11,5	3,3	2,4	15,1
Diensten langdurige verpleegzorg	5,4	2,2	3,2	1,5	1,2	6,8
Diensten die gezondheidszorg ondersteunen	1,0	0,0	0,9	0,2	0,1	1,2
Medische goederen	3,3		3,3	2,4	2,3	5,7
Preventiediensten en volksgezondheid	0,7	0,7	0,0	0,0		0,7
Gezondheidsbeheer en ziekteverzekering	1,2	0,2	1,0	0,3		1,5
<i>In constante prijzen van 2005 (in miljard EUR)</i>						
Totale uitgaven voor gezondheidszorg	22,3	3,2	19,1	7,4	5,7	29,6
Diensten curatieve en revalidatiezorg	11,2	0,2	11,0	3,2	2,3	14,4

	Publieke Sector (A+B)	Overheid (A)	Sociale Zekerheid (B)	Private Sector	Waarvan kosten gebruikers	Totaal
Diensten die gezondheidszorg ondersteunen	0,9	0,0	0,9	0,2	0,1	1,1
Medische goederen	3,2		3,2	2,3	2,2	5,5
Preventiediensten en volksgezondheid	0,7	0,7	0,0	0,0		0,7
Gezondheidsbeheer en ziekteverzekering	1,1	0,2	0,9	0,3		1,4
	2013					
	<i>Als % van het bbp</i>					
Totale uitgaven voor gezondheidszorg	8,0	1,2	6,8	2,3	1,8	10,2
Diensten curatieve en revalidatiezorg	4,1	0,1	4,0	1,1	0,9	5,2
Diensten langdurige verpleegzorg	1,9	0,7	1,1	0,4	0,3	2,3
Diensten die gezondheidszorg ondersteunen	0,3	0,0	0,3	0,1	0,0	0,4
Medische goederen	1,1	..	1,1	0,6	0,6	1,7
Preventiediensten en volksgezondheid	0,3	0,3	0,0	0,0	..	0,3
Gezondheidsbeheer en ziekteverzekering	0,3	0,0	0,3	0,1	..	0,4
	<i>In huidige prijzen</i>					
Totale uitgaven voor gezondheidszorg	31,5	4,6	26,9	9,0	7,2	40,5
Diensten curatieve en revalidatiezorg	16,0	0,2	15,8	4,5	3,4	20,5
Diensten langdurige verpleegzorg	7,4	2,9	4,5	1,7	1,3	9,1
Diensten die gezondheidszorg ondersteunen	1,3	0,0	1,3	0,2	0,1	1,5
Medische goederen	4,3		4,3	2,4	2,4	6,7
Preventiediensten en volksgezondheid	1,3	1,3	0,0	0,0		1,3
Gezondheidsbeheer en ziekteverzekering	1,2	0,2	1,0	0,3		1,5

	Publieke Sector (A+B)	Overheid (A)	Sociale Zekerheid (B)	Private Sector	Waarvan kosten gebruikers	Totaal
<i>In constante prijzen van 2005 (in miljard EUR)</i>						
Totale uitgaven voor gezondheidszorg	26,9	4,0	23,0	7,7	6,2	34,6
Diensten curatieve en revalidatiezorg	13,7	0,2	13,5	3,8	2,9	17,5
Diensten langdurige verpleegzorg	6,3	2,5	3,8	1,4	1,1	7,8
Diensten die gezondheidszorg ondersteunen	1,1	0,0	1,1	0,2	0,1	1,3
Medische goederen	3,6		3,6	2,1	2,0	5,7
Preventiediensten en volksgezondheid	1,1	1,1	0,0	0,0		1,1
Gezondheidsbeheer en ziekteverzekering	1,0	0,2	0,9	0,2		1,2
<i>% verandering tussen 2007 en 2013 in reële termen</i>						
Totale uitgaven voor gezondheidszorg	21,0	25,6	20,2	4,4	7,5	16,9
Diensten curatieve en revalidatiezorg	22,7	16,3	22,8	19,4	24,3	22,0
Diensten langdurige verpleegzorg	23,8	21,7	25,2	1,4	-1,4	19,0
Diensten die gezondheidszorg ondersteunen	21,4	-19,0	23,4	-16,6	10,4	14,3
Medische goederen	14,2		14,2	-9,2	-6,0	4,5
Preventiediensten en volksgezondheid	58,1	58,2	56,5	-91,0		58,1
Gezondheidsbeheer en ziekteverzekering	-11,6	-24,5	-8,8	-24,5		-14,3

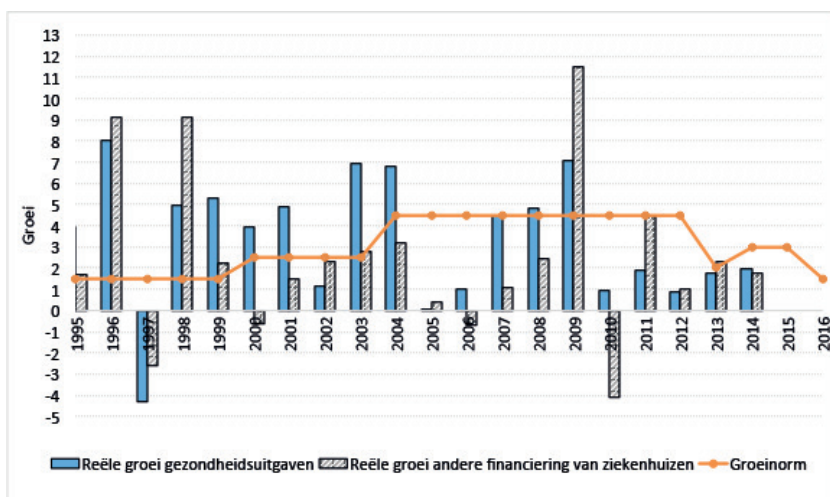
Bron: OESO, SHA.

De begrotingsdoelstellingen/limieten worden voorgesteld in figuren 18 en 19. Dit impliceert dat zelfs binnen de begrotingsdoelstellingen, de begroting van de ziekteverzekering redelijk goed zou kunnen uitbreiden. Bij verschillende gelegenheden werd de begroting voor de bijkomende financiering voor de ziekenhuizen niet beperkt. De echte besparingsperiode lag rond de eeuwwisseling en werd gevolgd door een jaarlijkse groei-doelstelling van niet minder dan 4,5% in reële termen, boven op

de inflatie dus. Dit bleef de laatste vijf jaar gehandhaafd, ook tijdens de periode na de financiële crisis. In de recentste jaren daalde de doelstelling tot 2%, ze werd opnieuw 3% in 2015 en 1,5% in 2016. De totale begroting zou rond de 29,5 miljard EUR geweest zijn in 2015, maar de decentralisatie (devolutie) van een deel van de ziekteverzekering verminderde het budget met 3,7 miljard EUR of 12,4%. Het zal weer verschijnen in de gewestelijke begrotingen, vooral in de langdurige zorg.

Figuur 20 toont aan dat in de recente periode van hoge groeidoelstellingen/marge, ook in de ziekteverzekering, een beleid van 'frontloading' voor toekomstige uitgaven werd ingevoerd door de oprichting van het 'Toekomstfonds'. Deze 'frontloading' voor de toekomstige kost stopte in 2010, maar een bijdrage aan het algemene evenwicht van de sociale zekerheid was nog mogelijk, wat aantoonde dat er nog een marge was binnen de groeidoelstellingen. Met zo'n 1,6 miljard EUR was het relatieve belang van het 'Toekomstfonds' vergeleken met de huidige uitgave zo'n 6,2%. Het 'Zilverfonds' van 21,5 miljard EUR, vergeleken met de totale openbare pensioenuitgave (in 2014 41,6 miljard EUR) is reeds 52%, wat aantoonde hoe het enkele jaren lang zou kunnen bijdragen aan de financiering van de pensioenen, als dat nodig zou zijn⁴.

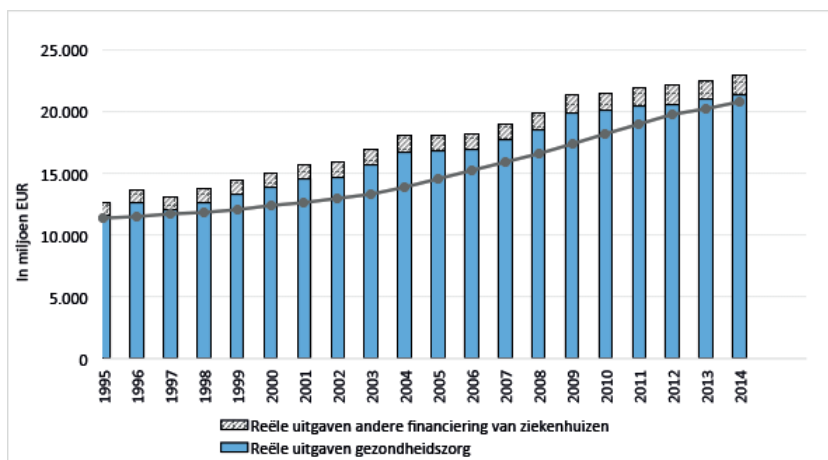
FIGUUR 18: PUBLIEKE GEZONDHEIDSZORGUIGAVEN NOG STEEDS ONDER CONTROLE (REELE GROEIPERCENTAGE), 1995-2016



Bron: Ziekteverzekering, RIZIV.

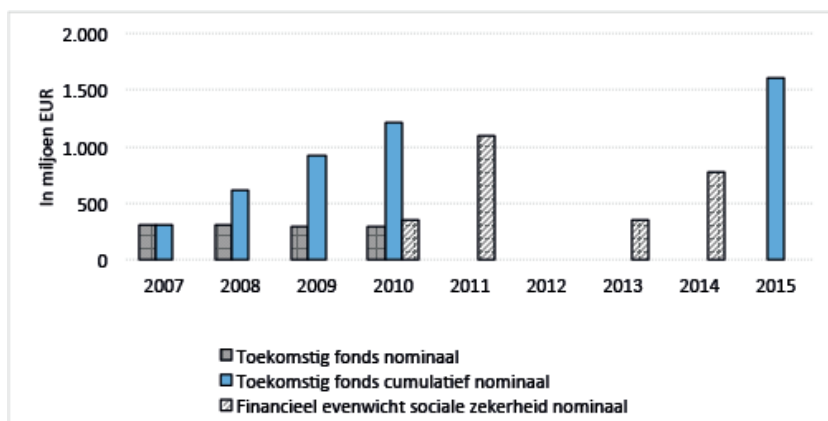
(4) Ter vergelijking, het minimumniveau van het 'trust fund' in de VS voor sociale zekerheid is 100%. In werkelijkheid is het meer, en uiteraard is de echte financiering ook daar het jaarlijkse inkomen van de bijdragen.

FIGUUR 19: PUBLIEKE GEZONDHEIDSZORGUITGAVEN NOG STEEDS ONDER CONTROLE (IN MILJOEN EUR, PRIJZEN VAN 2006), 1995-2014



Bron: Gezondheidszorgverzekering, RIZIV.

FIGUUR 20: OPRICHTING VAN EEN FONDS VOOR DE TOEKOMSTIGE FINANCIERING VAN DE GEZONDHEIDSZORGVERZEKERING EN BIJDRAGE AAN HET FINANCIELE EVENWICHT SOCIALE ZEKERHEID, 2007-2015, IN MILJOEN EUR



Bron: Gezondheidszorgverzekering, RIZIV.

6. LANGDURIGE ZORG

Binnen de uitgave voor gezondheidszorg zijn er duidelijke begrotingslijnen voor langdurigezorgdiensten die te maken hebben met gezondheidszorg, zoals thuisverpleging en residentiële ouderenzorg. Daarenboven kunnen veel oude en nieuwe langdurigezorgdiensten worden geïdentificeerd. Ze groeiden of bloeiden op een ogenblik dat de meeste andere systemen al duidelijk ontwikkeld waren. Hier kwamen ze volledig tot ontwikkeling op het einde van dat groeipad en vooral, ze worden belangrijker wanneer vergrijzing belangrijker wordt in relatieve en absolute termen.

Langdurigezorgdiensten worden nog altijd niet als dusdanig herkend, dus beseffen we niet hoe goed ze ontwikkeld zijn. In België kunnen we zien dat die systemen 20 jaar geleden al ruimschoots waren ontwikkeld. Sindsdien bleven ze toenemen. Ze bestaan zowel in natura als in cash. In natura worden ze ontwikkeld op federaal en gewestelijk niveau, voor ouderen, voor zorgbehoevende personen, voor meer medische zorg, voor sociale bijstand, voor thuishulp. Daarenboven moeten we het stelsel van de dienstencheques vermelden. Hoewel het stelsel beschikbaar is voor de hele bevolking, om de combinatie werk-gezin voor de actieve bevolkingsgroep te ondersteunen, is het ook een heel traditionele langdurigezorgdienst van thuishulp voor afhankelijke personen. Maar ook in cash bestaan er verschillende systemen, de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB), de integratietegemoetkoming (IT), en in Vlaanderen sinds 2001 een nieuw gecreëerde 'Vlaamse zorgverzekering': zowel thuis als in de residentiële setting. Deze systemen wijzen er niet alleen op dat we een hoog ontwikkeld stelsel hebben door het bestaan ervan, maar ook door hun groei in aantallen, en soms ook in generositeit. Het stelsel van de dienstencheques werd al vermeld, de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden ook, de Vlaamse zorgverzekering bereikte ook aan een hoge snelheid een groot aantal rechthebbenden. Maar ook binnen de residentiële zorgsector, het grootste budget, verhoogde de openbare financiering het laatste decennium tot de dag van vandaag in termen van omschakeling van rusthuisbedden (ROB) naar RVT-bedden die beter gefinancierd worden, of door de toenemende kost van de stijgende zorgbehoefte van de patiënten te volgen en te compenseren. De ziekteverzekering voor de langdurige residentiële zorg volgde in het laatste decennium een volledige omkanteling in de afhankelijkheid van een aandeel van 34%/66% van lagere/hogere afhankelijkheid in 2001 tot 63%/37% in 2013 (Pacolet en De Coninck, 2015). We schatten dat de zogenaamde 'onderfinanciering' van de ziekteverzekering vergeleken met de beste (wettelijke) normen in de sector, verbeterde van 33% in 2001 tot 15% in 2012. Daarenboven compenseert de ziekteverzekering tegenwoordig een bijkomende 9,74% van de personeelskost voor 'extra zorginspanningen', een financiering die niet beschikbaar was in 2001, en die de kloof tussen het nodige personeel en het personeel gefinancierd door de ziekteverzekering verder dicht. Maar er blijft een kloof, misschien niet zozeer met de wettelijke normen, maar zeker met het echt nodige personeel. Er blijft ook een aanzienlijke eigen bijdrage van de ouderen. In Vlaanderen biedt de zorgverzekering

enig soelaas, terwijl de aan inkomens en zorgbehoevendheid gerelateerde tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB) in het hele land de betaalbaarheid van de kost van het woonzorgcentrum verbetert. Inderdaad, voor sommige gepensioneerden zou hun pensioen niet volstaan om hun verblijf in het woonzorgcentrum volledig te betalen. Deze extra vergoedingen dichten de kloof verder.

In deze omgeving vond de zesde staatshervorming plaats, waarbij federale bevoegdheden werden overgeheveld naar het gewestelijke niveau. De verantwoordelijkheden worden overgeheveld vanaf 2015, de begrotingsverantwoordelijkheid ook, er is een overgangspe-riode voorzien voor de administratieve delen en er is ook een stilstand in de regelgeving om een gecontroleerde overheveling van de bevoegdheden mogelijk te laten.

De residentiële zorg wordt gedecentraliseerd. Hetzelfde geldt voor de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden. Maar de zorgvergoeding voor de personen met een handicap blijft federaal en hetzelfde geldt voor thuisverpleging, hoewel het dichtbij gezinszorg en thuishulp aanleunt. Het stelsel van de dienstencheques, onderdeel van het tewerkstellingsbeleid, wordt ook gedecentraliseerd. De verdere uitbreiding van die nieuw gedecentraliseerde systemen zullen vanaf dan gewestelijke verantwoordelijkheden worden, en als men beseft dat de langdurigezorgdiensten vooral worden gestuurd door de vergrijzing van de bevolking, zijn ze niet alleen een grote verschuiving voor vandaag, maar ook voor de toekomst⁵.

In Vlaanderen zullen de nieuwe bevoegdheden worden opgenomen in een zogenaamde 'Vlaamse Sociale Bescherming', waaraan al wordt gewerkt sinds de vorige Vlaamse regering. Ze zullen worden geïntegreerd in het 'Zorgfonds' opgericht in 2001 – een eerste stap in een Vlaamse langdurige zorgverzekering – die zal worden omgevormd tot de Vlaamse Sociale Bescherming (Conceptnota VSB, 2015). Het zal een soort verplichte 'verzekering' worden gebaseerd op solidariteit, die verschillende delen van de huidige uitkeringen zal omvatten: Vlaamse Zorgverzekering voor zwaar zorgbehoevende personen, budget voor de basisbehoeften van mensen met een handicap als onderdeel van de persoonsvolgende financiering (PVF binnen het VAPH), de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB), de publieke financiering van de residentiële ouderenzorg, de inkomensgerelateerde eigen bijdrage in de thuiszorg en tot slot revalidatie en technische middelen voor personen met een handicap. Het omvat geen thuisverpleging en psychiatrische thuiszorg omdat dit een federale bevoegdheid blijft en geen onderdeel van de Vlaamse bevoegdheden. Het resultaat kan een uitkering zijn in cash of een toegang tot de zorg van hun keuze, die gefinancierd zal worden met een persoonsvolgend budget. Het beheer van de nieuwe Vlaamse Sociale Bescherming zal geleidelijk in voege gaan gezien de

(5) Een ander deel van de nieuwe Vlaamse bescherming is de kinderbijslag. Ook hier noemde de Vlaamse Minister President het ... 'een beslissing voor de toekomst'. Hetzelfde geldt voor de langdurige zorg.

complexiteit en de historische fundamenteën van het huidige systeem. In de context van de fiscale consolidatie van de Vlaamse begroting, werd de reeds sinds 2001 bestaande bijdrage voor de Vlaamse zorgverzekering van 25 EUR per volwassene (> 25 jaar) per jaar alvast verhoogd naar 50 EUR. Het is maar een beperkt onderdeel van de totale financiering.

In oktober 2015 keurde de Vlaamse regering haar plan goed om de Vlaamse Sociale Bescherming te creëren, met een tijdspad voor de integratie van die federale verantwoordelijkheden en de overgang naar de uitvoering van het nieuwe systeem vanaf 2018.

Voor personen met een handicap die in Vlaanderen wonen, werd de verdere uitvoering van het decreet over een persoonsvolgend financieringssysteem aangekondigd, dat gebaseerd is op twee delen: een eerste deel is het 'basisondersteuningsbudget' (BOB), terwijl een tweede deel voor de zorgbehoevende personen een op behoeften gebaseerd zorgplan en overeenkomstig budget omvat dat ofwel beschikbaar is in cash of als een voucher voor diensten in natura (Regeerakkoord Vlaamse Regering, p. 114).

Voor de residentiële ouderenzorg zullen de verantwoordelijkheden worden overgeheveld van de federale ziekteverzekering naar de gewesten. Tijdens een overgangsperiode zullen de financieringsmechanismen dezelfde blijven (Regeerakkoord Vlaamse Regering, p. 116). In de toekomst is het de bedoeling om het huidige financiële systeem (financieren van het aanbod) om te vormen tot een persoonsvolgend budgetsysteem (financieren van de gebruiker). De bestaande Vlaamse publieke financiering van de infrastructuur (zo'n 60% van de totale kost van de infrastructuur) van de non-profit-sector, is sinds 2016 omgezet in een forfaitaire vergoeding voor de huisvestingskost, en voortaan open voor alle aanbieders (met winstoogmerk of non-profit).

In juni 2016 werd voor de vorming van een Vlaamse sociale zekerheid een volgende stap gezet, door in het Vlaams Parlement het 'Decreet houdende de Vlaamse sociale bescherming' goed te keuren. Dit geeft vorm aan de integratie in één stelsel van i) de nieuwe organisatie en rol van de reeds bestaande Vlaamse langdurige zorgverzekering (Vlaamse Zorgverzekering); ii) de organisatie van het forfaitaire budget voor personen met een handicap (BOB of 'Basisondersteuningsbudget') en iii) de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THAB).

In het Waalse gewest leidt de zesde staatshervorming tot de opmerkelijke verandering dat de bevoegdheid voor dit beleid niet langer wordt uitgeoefend door de Federatie Wallonië-Brussel, maar door het Waalse gewest zelf. In de regeringsverklaring van de nieuwe regering (Waalse regering, 2014) wordt de continuïteit gegarandeerd, maar er worden ook veranderingen aangekondigd. Het is de bedoeling om de voorwaarden voor de tegemoetkoming van hulp aan bejaarden te handhaven, maar in de toekomst zou er meer prioriteit moeten worden gegeven aan een systeem van

echte ondersteuning in natura als antwoord op reële behoeften in plaats van een systeem van extra inkomenssteun. De thuiszorg zal betaalbaarder worden door de inkomensniveaus die de eigen bijdragen bepalen, te indexeren. In de residentiële zorg wordt de continuïteit niet alleen gegarandeerd door de overeenkomsten met de federale ziekteverzekering en door een verdere ondersteuning voor nieuwe infrastructuur, maar er werd ook een verschuiving naar meer ‘transmurale’ diensten aangekondigd. Het toont aan hoe in de toekomst decentralisatie kan leiden tot innovatie maar ook tot verdere verschillen in het beleid.

In juli 2015 kondigde de Waalse regering de oprichting aan van een ‘Waaalse agent-schap voor gezondheid, sociale bescherming, handicap en gezinnen’ (Agence wallonne de la Santé, de la protection sociale, du handicap et des Familles) vanaf 2016. Het zal de oude en nieuwe bevoegdheden van gezondheid, zorg voor personen met een handicap en ouderen omvatten, waaronder de bestaande rol in arbeidsmarkt-integratie van personen met een handicap, de nieuwe bevoegdheid van de tegemoetkoming voor personen met een handicap, thuiszorg en de woonzorgcentra. Maar ook de nieuwe bevoegdheid van kinderbeijslag zal worden opgenomen. Het zal georganiseerd worden rond drie pijlers, gezondheidszorg en sociale bijstand, handicap en gezinsbeleid. De nieuwe organisatie wordt vanaf 1 januari 2016 gelanceerd onder een nieuwe naam: ‘AVIQ Agence pour une Vie de Qualité’. Bovendien zal er een aparte langdurigezorgverzekering (‘assurance autonomie Wallonne’) worden gecreëerd om de ondersteuning voor zorgbehoevende personen te versterken, te beginnen vanaf 2017. Ze zal georganiseerd worden op een gelijkaardige manier als de originele Vlaamse zorgverzekering, samen met de ziekenfondsen, gefinancierd met een gelijkaardige bijdrage van 50 EUR. De verzekering zal, in tegenstelling tot de Vlaamse verzekering, alleen gericht zijn op thuiszorg en zorg in natura, dus in feite allerlei thuiszorgdiensten ondersteunen. Het spreekt voor zich dat de residentiële zorgsector een gelijkaardig initiatief vraagt voor de mensen die in een instelling wonen (Parlementaire vraag Alain Onkelinx aan Minister M. Prévot, Parlement van Wallonië, 2016).

In het Brusselse gewest bepaalt de regeringsovereenkomst van de gemeenschappelijke regering van de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie hoe voor het Brusselse gewest de langdurigezorgbevoegdheden zullen worden georganiseerd. Er is een studie gepland over de mogelijkheden van een langdurigezorgverzekering, gelijkaardig aan de andere gewesten, maar ook met een ander beginpunt, namelijk om de selectieve (via inkomensstoets) tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden te veranderen in een universele verzekering voor iedereen. Deze regering is ook verantwoordelijk voor de residentiële ouderenzorg, en in mei 2016 kondigde ze een belangrijke maatregel aan van een moratorium op plaatsen in de woonzorgcentra: er waren meer dan 2.600 plaatsen in de woonzorgcentra niet bezet, wat wijst op een dringende nood om het aanbod aan te passen aan een trend van de-institutionalisering.

Die gedecentraliseerde bevoegdheden zijn aanzienlijk. Dit wordt aangetoond voor Vlaanderen in tabel 4. Een andere gedecentraliseerde pijler van de sociale zekerheid buiten beschouwing latende, de gezinsuitkeringen, ook vermeld in de tabel hierna, maken de diensten en vergoedingen voor langdurige zorg al zo'n 15% van het Vlaamse budget uit en zo'n 2% van het bbp. Nog toe te voegen zijn de overige langdurigezorguitkeringen op federaal niveau en binnen de ziekteverzekering. De verzekering voor langdurige zorg bleef uitbreiden, zelfs na de financiële en economische crisis en de begrotingsconsolidatie. We geven er een globaal beeld van in de volgende paragraaf, die gaat over de totale begrotingskosten van de vergrijzing, nu en in de toekomst.

TABEL 4: HET FRAAIE GEZICHT VAN LANGDURIGE ZORG IN VLAANDEREN, IMPACT OP PUBLIEKE UITGAVEN IN DE BEGROTING 2015

Begroting	in miljoen EUR	als % van de totale begroting	als % van het regionale bbp
Gezinsbijslag	3.557	9,6	1,5
Residentiele voorzieningen	1.497	4,0	0,6
Zorg voor personen met een handicap	1.426	3,9	0,6
Stelsel van de dienstencheques	1.062	2,9	0,5
Thuiszorg	623	1,7	0,3
Kinderopvang	568	1,5	0,2
Tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden	387	1,0	0,2
Jeugdzorg	377	1,0	0,2
Zorginfrastructuur	200	0,5	0,1
Fiscale uitgaven voor het stelsel van de dienstencheques	198	0,5	0,1
Vlaamse zorgverzekering	125	0,3	0,1
Geriatrische diensten	102	0,3	0,0
Totale begroting Vlaamse regering	37.027	100,0	15,8
bbp	234.547		100,0

* De onderlijnde posten zijn nieuwe gedecentraliseerde bevoegdheden.

Bron: begroting Vlaamse Regering.

7. TOEKOMSTIGE DUURZAAMHEID

Het is precies over die grote takken van de sociale zekerheid, pensioenen, gezondheidszorg en langdurige zorg dat er een nauwe monitoring van de impact op de publieke financiën op nationaal (Studiecommissie voor de Vergrijzing) en op Europees niveau is gestart. De duurzaamheid vandaag en in de toekomst van die uitgaven wordt in detail geanalyseerd in de Ageing Reports van de Europese Commissie, een soort Europees equivalent van de vergrijzingsrapporten die we kennen van de Studiecommissie voor de Vergrijzing. Het is het 'Economic Policy Committee (EPC)' die de rapporten opstelde in 2009, 2012 en 2015. Het illustreert dat de sociale uitgaven een grote bezorgdheid werden voor het economisch beleid. De publicaties werden belangrijke referentiepunten in het debat over de duurzaamheid van de kost van de vergrijzing en openbare financiën in het algemeen.

Zowel Belgische als Europese berekeningen hangen af van de gemaakte hypothese, en kunnen soms snel achterhaald zijn. Bijvoorbeeld, al in 2015 was de informatie over België achterhaald aangezien de recente pensioenhervorming er niet in was opgenomen. Om een andere reden kan een belangrijke hypothese in twijfel worden getrokken, d.i. dat de bevolking aanzienlijk zal toenemen in de volgende decennia. Dit is vooral het geval in het Europese scenario voor België. Een ander probleem is dat de scenario's, en soms ook de sociale branches, verschillen tussen de Belgische en de Europese toekomstverkenningen. Dit draagt niet bij tot een grotere transparantie of geloofwaardigheid. Het zijn echter de beste analyses die beschikbaar zijn. Maar zijn ze echt zo dramatisch over de duurzaamheid van de verzorgingsstaat in België? We vergelijken hierna de Europese scenario's van 2009, 2012 en 2015.

Ze geven de verzorgingsstaat op dat moment weer, en de hypothese gemaakt over de toekomst. Tabel 5 toont de belangrijke macrovariabelen van waaruit we vertrokken in dit artikel, bevolking, aandeel van de bevolkingsgroep boven de 65, bbp per capita in nominale en in reële termen. Maar nu kijken we vooruit. We zien hoe de huidige situatie en de hypothese voor de toekomst aan het veranderen is. De eerste opmerkelijke vaststelling is, dat de bevolking normaal aanzienlijk zal toenemen in de recentste prognose. Dit betekent dat België een relatief jonge bevolking zal houden (een relatief laag % van de bevolking boven de 65), wat trouwens een risico is om de relatieve last te onderschatten.

Voor de economische variabelen is het beter om direct naar de reële cijfers te kijken, in prijzen van 2013. Dit houdt in dat de huidige en toekomstige bedragen in prijzen van vandaag zijn, hier 2013. In reële termen is het totale bbp niet veel hoger in 2013 dan in 2008. Het bbp per capita is in reële termen zelfs lager vandaag dan vijf jaar geleden. Het groeipad voor de toekomst kan best worden vergeleken door te kijken naar de index van het bbp in 2010 (basisjaar 2007, 2010 en 2013 gelijk aan 100). Voor het totale bbp werd in 2008 verwacht dat het bbp zou toenemen tot index 261, wat meer is dan een verdubbeling in reële termen (tabel 5). De laatste

prognoses veronderstellen dat het slechts zal toenemen tot index 228, wat nog altijd meer is dan een verdubbeling. Voor het bbp per capita is het verschil tussen de eerste en de laatste prognose groter, door niet alleen een pessimistischere groeiprognoze, ondanks de hypothese van een aanzienlijke groei van de bevolking. Vóór de crisis was de hypothese voor de toekomst, dat het bbp per capita kon toenemen tot index 227, nog altijd twee keer zo hoog. Onmiddellijk na de crisis werd de hypothese voor de toekomst verminderd tot index 186, minder dan het dubbele, en in de laatste hypothese tot slot worden de groeiverwachtingen nog verder verminderd tot index 166. Dit betekent dat over 45 jaar de groei nog zo'n 66% is. Is dit een verdere 'seculaire stagnatie'? In reële termen is er nog een economische vooruitgang in de 45 komende jaar gelijkaardig aan de economische vooruitgang van de laatste 60 jaar.

Binnen die macro-economische context wordt de duurzaamheid van de sociale bescherming voorgesteld in tabel 6. We beschouwen nu alleen de laatste prognose.⁶ Opmerkelijk is dat de uitgaven voor gezondheidszorg slechts zouden stijgen van 6 tot 6,1% (herinner u, de Europese prognoses gaan uit van een toenemende bevolking, dus een relatief jongere bevolking). Het is langdurige zorg die zal groeien van 2,1 tot 3,7% van het bbp. Als men daar de pensioenuitgaven aan toevoegt, is er een potentiële stijging van die drie categorieën van 9,9 tot 24,9% van het bbp. Maar in plaats van alleen te focussen op die relatieve percentages, kunnen we het opnieuw vertalen in uitgaven per capita voor ouderen, het reële niveau van sociale bescherming voor die personen boven de 65 in termen van pensioenen, gezondheidszorg en langdurige zorg⁷. Het stijgt van 32.000 tot 55.776 EUR, in reële termen een groei van zo'n 72% (index 2060 is 172). Wat overblijft voor inkomen voor de rest van de bevolking, opnieuw per capita, zal stijgen van 34.000 tot 56.793 EUR. Een groei van zo'n 65% in reële termen (index 2060 is 165). Het is een heel gestileerde berekening die aantoont dat, voor België, in de huidige hypothese, de verzorgingsstaat evolueert in lijn met het beschikbare inkomen voor de rest van de bevolking en omgekeerd. In goede tijden zal ze even welvarend zijn, in slechte tijden zal ze dat lagere pad volgen. Dat is wat verankerd is in een behoorlijk pay-as-you-go-verzorgingsstaatstelsel, waar uitkeringen gekoppeld zijn aan de globale inkomstenevolutie. Het is ook ingebed in de hypothesen die men maakt van toekomstverkenningen rond de verzorgingsstaat. Men kan moeilijk besluiten dat dit niet duurzaam is.

(6) Wees ervan bewust dat in deze Europese prognoses de recentste pensioenhervorming, waaronder de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd, niet was opgenomen. De Europese prognoses herzien door het Federaal Planbureau (november 2015, p. 21) tonen dat de openbare kost van pensioenen slechts stijgt tot 13,0% van het bbp tegen 2060, vergeleken met de 15,1% van het bbp in tabel 6 gebaseerd op de Europese publicatie. Dit cijfer omvat trouwens in 2013 1,0% van het bbp voor invaliditeitsuitkeringen, en 0,4% van het bbp voor werkloosheid met bedrijfstoeslag. Het is dus een bredere definitie van pensioenen dan gebruikt in de Belgische rapporten van de Studiecommissie voor de vergrijzing, wat het hierboven vermelde risico van verwarring en gebrek aan transparantie illustreert.

(7) Voor de eenvoud van de berekeningen maken we de hypothese dat vandaag slechts de helft van het gezondheidsbudget voor personen boven de 65 is en dat het zal stijgen tot $\frac{3}{4}$ tegen 2060.

TABEL 5: WAT TOEKOMSTIGE DUURZAAMHEID ECHT BETEKEN, IN NOMINALE EN IN REELE TERMEN (PRIJZEN 2013)

	AWG 2015 (prijzen 2013)				AWG 2012 (prijzen 2010)				AWG 2009 (prijzen 2007)			
	2013	2020	2060	index 2060	2010	2020	2060	Index 2060	2008	2020	2060	index 2060
Bevolking (in miljoenen)	11,2	11,9	15,4	138	10,9	11,6	13,5	124	10,7	11,3	12,3	115
Bevolking +65 (in miljoen)	2,0	2,2	3,6	184	1,9	2,2	3,4	184	1,8	2,2	3,3	178
In % van de totale bevolking	18%	19%	24%		17%	19%	26%		17%	20%	27%	
Bbp in miljard EUR	381	417	871	228	352	419	812	231	331	443	863	261
Bbp in miljard EUR prijzen 2013	381	417	871	228	379	451	874	231	380	509	992	261
Bevolking (in miljoenen)	11,2	11,9	15,4	138	10,9	11,6	13,5	124	10,7	11,3	12,3	115
Bbp per capita in EUR	34.054	35.000	56.552	166	32.321	36.138	60.170	186	30.916	39.212	70.195	227
Prijzenindex	100	100	100		93	93	93		87	87	87	
Bbp per capita in prijzen 2013	34.054	35.000	56.552	166	34.795	38.904	64.776	186	35.519	45.051	80.647	227

Bron: eigen berekeningen op basis van Ageing Report 2009, 2012, 2015 van de Ageing Working Group (AWG).

Het spreekt voor zich dat met een toenemend aandeel van de bevolking boven de 65, ze recht zouden moeten hebben op een toenemend aandeel van het bbp. Bij een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd tonen de herziene berekeningen van het Federaal Planbureau dat dit de pensioenkost zal verminderen met 2% van het bbp. Het is zelfs meer dan de bijkomende kost van langdurige zorg, zichtbaar in deze tabel (zo'n 1,6% van het bbp), wat aantoont dat een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd langdurige zorg betaalbaarder maakt

TABEL 6: WERKELIJKE SOCIALE BESCHERMING IN EUR PER CAPITA (PRIJZEN 2013) VERSCHOLEN ACHTER DE PUBLIEKE KOST VAN DE VERGRIJZING ALS % VAN HET BBP

	AWG 2015 (prijzen 2013)			
	2013	2020	2060	index 2060
Bbp per capita in EUR	34.054	35.000	56.552	166
Gezondheidszorg als % van het bbp	6,0	5,9	6,1	102
Langdurige zorg (LZ) als % van het bbp	2,1	2,3	3,7	176
Totaal gezondheid + LZ als % van het bbp	8,1	8,2	9,8	121
Gezondheidszorg per capita in EUR	2.043	2.065	3.450	169
LZ per capita in EUR	715	805	2.092	293
Totaal gezondheid + LZ in EUR	2.758	2.870	5.542	201
Bbp – gezondheid en LZ, per capita, in EUR	31.295	32.130	51.010	163
Pensioenen als % van het bbp	11,8	12,7	15,1	128
Pensioenen + gezondheid + LZ als % van het bbp	19,9	20,9	24,9	125
Pensioenen in EUR per capita	4.018	4.445	8.539	213
Pensioenen + gezondheid + LZ per capita in EUR	6.777	7.315	14.081	208
Bbp – pensioenen – gezondheid – LZ, per capita	27.277	27.685	42.471	156
Personen boven de 65 als % van de totale bevolking	17,7	18,9	23,7	134
Vergrijzingskost van 65+ in EUR per capita	5.755	6.402	13.219	230
Vergrijzingskost in EUR per persoon boven de 65	32.514	33.874	55.776	172
Rest van het bbp per capita	28.299	28.598	43.333	153
Rest van het bbp per persoon onder de 65	34.385	35.262	56.793	165
Verhouding evolutie resources +65/65-				1,04

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op 2015 Ageing Report.

8. **BESLUIT**

De staat van de verzorgingsstaat in België gedurende de laatste vijf tot zeven jaar werd gekenmerkt door een aanzienlijke demografische en economische ommekeer. België wordt gekenmerkt door een noemenswaardige bevolkingstoename in de voorbije (twee) decennia, vergelijkbaar met de babyboom in de periode 1945-1965. Deze demografische trend op dit moment wordt ook verder voorspeld voor de toekomst. Met een bevolkingsgroei van soms 1% per jaar, is het begrijpelijk dat de globale economische crisis die ons tweemaal treft, nog meer het inkomen per capita beïnvloedt. Het stabiliseerde de laatste zeven jaar.

De globale uitgave van de verzorgingsstaat bleef echter gehandhaafd, hoewel door opeenvolgende regeringen een verdere lijst van hervormingen werd gelanceerd om vroegtijdige arbeidsuitstreding te vermijden, wat resulteerde in de klim van de wettelijke pensioenleeftijd tegen 2025 en 2030. Er werden al besparingsmaatregelen in gezondheidszorg geïmplementeerd in het verleden en in langdurige zorg liet de openbare financiering verdere uitbreiding toe. De zesde staatshervorming decentraliseerde deze pijler van de sociale bescherming aanzienlijk naar de gewesten. We zien dat elk gewest op zoek is naar zijn eigen pijler van de sociale bescherming met zijn eigen ontwerp. Een niet-dramatiserende interpretatie van de toekomstprognoses van de verzorgingsstaat toont de betaalbaarheid en duurzaamheid ervan aan, maar vooral dat het een gemeenschappelijk groeipad voor de afhankelijke en oudere bevolking en de rest van de bevolking impliceert. Het is de kern van een behoorlijk pay-as-you-go-stelsel van sociale zekerheid.

De eerste pijler van de sociale bescherming is echter beperkt en wordt ofwel gekenmerkt door lage uitkeringen ofwel door hoge eigen bijdragen. Er is een aanhoudend geloof in een tweede pijler, hoewel de feiten aantonen dat het wellicht te laat en zeker te weinig is om een dergelijke pijler te ontwikkelen. We denken dat het zelfs niet wenselijk is. Het zal zeker ook niet tot stand komen zonder bijkomende bijdragen. Een verder verbeterd pay-as-you-go-stelsel zou de financiering uitstellen en zou dus de huidige problemen van stagnatie en overheidstekorten niet vergroten. Maar vroeg of laat, geconfronteerd met een toenemend aandeel van de bevolking boven de pensioenleeftijd, of afhankelijk, zullen die bijdragen moeten verhogen. Door het risico van de eerste pijler te verminderen tot een basissetel zou het socialeverzekeringskarakter van de Belgische verzorgingsstaat – indien niet in cijfers, dan toch in het debat – wel eens kunnen verwateren en uitnodigen tot verdere privatisering. Dit is echter geen economische keuze maar een politieke. Uitstel van de verbetering van de eerste pijler of de financiering ervan zou echter kunnen leiden tot ‘privatisering bij verstek’.

(Vertaling)

REFERENTIES

Bauger, L., The use of tax expenditures in times of fiscal consolidation, *Economic Papers*, No 523, DG ECFIN, 2014.

Bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, 6 januari 2014, *Belgisch Staatsblad*, 2014.

Bisciari, P., Eugène, B., Melyn, W., Schoonackers, R., Stinglhamber, P., Van Meensel, L. en Van Parys, S., Analyse van het beleid tot sanering van de Belgische overheidsfinanciën, *Economisch Tijdschrift NBB*, juni 2015, 2015.

Commissie pensioenhervorming 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract. Voorstellen van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040 voor een structurele hervorming van de pensioenstelsels*, Rapport Juni 2014, 2014.

Commissie pensioenhervorming 2020-2040, *Zware beroepen, deeltijds pensioen en eerlijke flexibiliteit in het pensioensysteem – Aanvullend advies van de Commissie Pensioenhervorming 2020-2040*, Rapport april 2015, 2015.

De Callatay, E. en Thys-Clément, F. (eds.), *The return of the deficit, Public Finance in Belgium over 2000-2010*, Leuven University Press, 2012.

De Greef, V., Les structures pour personnes âgées et la sixième réforme de l'Etat: Homes sweet homes?, in Uyttendaele, M. en Sautois, J. (eds.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Brussel, Anthemis pp. 429-448, 2014.

De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *ESPN Thematic Report on work-life balance measures for persons of working age with dependent relatives – Belgium*, Europese Commissie, DG Werkgelegenheid en Sociale Zaken/Europees Netwerk inzake Sociaal Beleid, 2016.

Economic Policy Committee, *Budgetary challenges posed by ageing population: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances*, Brussel, 2001.

Economic Policy Committee, *Reform challenges facing public pension systems: the impact of certain parametric reforms on pension expenditure*, 2002.

Englert, M., Fasquelle, N., Festjens, M. J., Lambrecht, M., Saintrain, M., Streel, C., en Weemaes, S., *Verkenning van de financiële evolutie van de sociale zekerheid 2000-2050. De vergrijzing en de leefbaarheid van het wettelijk pensioensysteem*, Federaal Planbureau, Brussel, 2002.

Europese Commissie, *The 2009 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2008-2060)*, European Economy 2|2009, 444 p., 2009.

Europese Commissie, *The 2012 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)*, European Economy 2|2012, 470 p., 2012.

Europese Commissie, *The 2012 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, European Economy 8|2014, 436 p., 2014.

Europese Commissie, *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, European Economy 3|2015, 404 p., 2015.

Federaal Planbureau, *Economische vooruitzichten 2002-2007*, Brussel, Federaal Planbureau, 2002.

Federaal Planbureau, *Economic Policy Committee's Ageing Working Group, Belgium: Country Fiche 2015, Updated version including the Belgian 2015 pension reform*, Brussel, 2015.

Federale Overheidsdienst Financiën, *Stabiliteitsprogramma van België 2003-2005*, Brussel, november 2002.

Federale overheidsdienst Sociale zekerheid, *Vade Mecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België*, Brussel, 2015.

Gosuin, D., *Un moratoire sur la création de lits en maison de repos*, Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Werkgelegenheid, Economie, Beroepsopleiding.

Hoge Raad van Financiën, Studiecommissie voor de vergrijzing, *Jaarlijks verslag*, Brussel, 2002-2015.

Nationale Bank van België, *Verslag 2002: Deel 1 Economische en financiële ontwikkeling*, Brussel, 2003.

Pacolet, J., L'Etat-providence en Belgique, in Van den Bempt, P. (ed.), *L'Union économique et monétaire et l'économie belge, reflets et perspectives de la vie économique*, Brussel, De Boeck Universiteit, pp. 91-106, 1997.

Pacolet, J., De verzorgingsstaat in België, in Van den Bempt, P. (ed.), *De economische en monetaire unie en de Belgische economie*, Antwerpen, Intersentia, pp. 101-118, 1997.

Pacolet, J., The State of the Welfare State in Belgium around 1997, in Pacolet, J. (ed.), *The State of the Welfare State in Europe Anno 1992 and Beyond*, Toronto/Leuven, APF, ETUI/HIVA-KU Leuven, pp. 249-279, 2003.

Pacolet, J. en Coudron, V., Situation de l'Etat-providence en Belgique en 2005, *Revue belge de sécurité sociale*, red. Pacolet, J., L'état de l'Etat-providence dans l'UE en 1992 et dix ans plus tard avec dix nouveaux Etats membres, pp. 591-625, 2006.

Pacolet, J. en Coudron, V., De staat van de verzorgingsstaat in België omstreeks 2005, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, red. Pacolet, J., De staat van de verzorgingsstaat in de EU anno 1992 en tien jaar later met tien nieuwe lidstaten, pp. 589-622, 2006.

Pacolet, J. en Bouten, R., *Pensioenen en pensioenfondsen: Complementair of concurrentieel?*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2000.

Pacolet, J., Bouten, R., Lanoye, H. en Versieck, K., *Social Protection for Dependency in Old Age. A Study of the Member States and Norway*, Aldershot, Ashgate, 2000.

Pacolet, J., Deliège, D., Cattaert, G., Coudron, V., Peetermans, A., Artoisenet, C., Leroy, X. en Swine, C., Vergrijzing, gezondheidszorg en ouderenzorg in België, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, vol. 4, 2005.

Pacolet, J. en De Coninck, A., *De financiering van de residentiële ouderenzorg. Het perspectief van de voorzieningen*, Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 2015.

Pacolet, J. en De Wispelaere, F., *Arbeidsongeschiktheid in aantallen en budgetten*, Brussel, Kenniscentrum Arbeidsongeschiktheid RIZIV, 54 p., 2016.

Pacolet, J., De Wispelaere, F. en Vanormelingen, J., *De ontbrekende schakel: een echte meerwaardebelasting voor België*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2014.

Pacolet, J., De Wispelaere, F. en Vanormelingen, J., *Le chaînon manquant: un véritable impôt sur les plus-values en Belgique. Résumé*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2014.

Pacolet, J. en Strengs, T., *Pensioenrendement vergeleken. Vergelijking van de performantie van de eerste versus de tweede en derde pensioenpijler*, HIVA-KU Leuven, 2009.

Pacolet, J. en Strengs, T., *De kost van fiscale en parafiscale uitgaven en ontwijking in België*, HIVA-KU Leuven, 2011.

Pacolet, J. en Strengs, T., *Le coût des dépenses fiscales et parafiscales et de l'évasion en Belgique. Résumé*, HIVA-KU Leuven, 2011.

Pacolet, J. en Vandersteen, A., *Bestaat de spaarparadox in België*, CoViVE, Ouderen in Vlaanderen: een terugblik in de toekomst, Antwerpen, UA, 2007.

Pacolet, J., Van Opstal, W. en Borghgraef, M., *Wie betaalt de social profit in Vlaanderen?*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2007.

Pacolet, J. en Verschueren, W., *Een uitkeringsafhankelijkheidsratio voor België?*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2007.

Pacolet, J., Vanormelingen, J. en De Coninck, A., *ESPN Thematic Report on Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs – Belgium*, Europese Commissie, DG Werkgelegenheid en Sociale Zaken/Europees Netwerk inzake Sociaal Beleid, 2016.

Pacolet, J. en Versieck, K. (eds.), *The State of the Welfare State Anno 1992. Volume 2: Report on the Member States, EU 12 B, D, DK, E, F, G, I*, Leuven, HIVA, 1997.

Parliamentary Question Alain Onkelinx to Minister M. Prévot, Parlement de Wallonie, L'assurance autonomie pour personnes hébergées en institutions, 12 mei 2016.

Schepers, W., Nicaise, I., Pacolet, J., Segaert, S., Vanormelingen, J. en De Coninck, A., *ESPN Country Profile – Belgium*, European Commission, DG Werkgelegenheid en Sociale Zaken/Europees Netwerk inzake Sociaal Beleid, 2015.

Schepers, W., Nicaise, I., Pacolet, J., Segaert, S., Vanormelingen, J. en De Coninck, A., *ESPN Country Profile – Belgium*, European Commission, DG Werkgelegenheid en Sociale Zaken/Europees Netwerk inzake Sociaal Beleid, 2016.

Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL), *The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU. Part I*, Brussel, 2015.

Van Mechelen, N., Bogaerts, K. en Cantillon, B., *De welvaartsevolutie van de bodembescherming in België, Duitsland, Frankrijk en Nederland*, FOD Sociale Zekerheid Working Paper Nr. 2, 2007.

INHOUDSTAFEL

DE STAAT VAN DE VERZORGINGSSTAAT IN BELGIE OMSTREEKS 2015

1.	INLEIDING	725
2.	BESLUITEN VAN HET VORIGE VERSLAG OVER BELGIE	725
3.	DEMOGRAFIE, ECONOMISCHE GROEI EN SOCIALE BESCHERMING	726
3.1.	BELANG VAN DE METING VAN HET BBP PER CAPITA	726
3.2.	DE IMPACT VAN BEGROTINGSCONSOLIDATIE OP DE VERZORGINGSSTAAT	730
3.3.	DE ONTWIKKELING VAN HET BELGISCHE SOCIALEZEKERHEIDSSTELSEL: GESUBSIDIEERDE JOBCREATIE EN EEN HOGER AANTAL UITKERINGSGERECHTIGDEN	734
4.	PENSIOENEN	739
5.	ZIEKTEVERZEKERING	746
6.	LANGDURIGE ZORG	752
7.	TOEKOMSTIGE DUURZAAMHEID	757
8.	BESLUIT	761
	REFERENTIES	762